
С. Г. Серьогіна, доктор юридичних наук, доцент, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних моделей республіканської форми правління

Проаналізовано особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних моделей республіканської форми правління з точки зору єдності (унітаризму) чи диверсифікації (плюралізму) виконавчої влади. Обґрунтовано тезу про те, що залежно від обраної форми правління виконавча влада може бути зосереджена в руках єдиного, одноосібного органу – глави виконавчої влади, а може бути розподілена між урядом, главою держави і парламентом. Зроблено висновок, що єдність виконавчої влади є характерною для абсолютної й дуалістичної монархій, а також для президентської республіки, тоді як диверсифікація виконавчої влади притаманна парламентарній та напівпрезидентській республікам. Звернуто увагу на те, що з другої половини ХХ ст. спостерігається тенденція до поступового зближення модифікованих республіканських форм, що існують у країнах Латинської Америки, Азії й Африки, з поступовим формуванням моделі, в якій «унітарна екзекутива» президента, який стоїть на чолі уряду й державної адміністрації в цілому, поєднується з його парламентською відповідальністю.

Ключові слова: форма правління, поділ влади, вищі органи державної влади, виконавча влада, унітарна екзекутива.

Серед широкого кола поглядів на змістовне наповнення форми правління у державознавчій літературі вирізняється думка, що важливою характеристикою названого елемента форми держави виступають компетенція чи повноваження вищих органів державної влади. Таку точку зору висловлюють у своїх дослідженнях П. О. Недбайло, І. Д. Левін, А. Є. Козлов, А. В. Поляков, К. В. Арановський та ін. Ураховуючи, що закономірністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку країн світу є концентрація найголовніших повноважень у органів виконавчої влади, їх характеристика має пріоритетне значення для розкриття специфіки інституційно-функціональної організації влади за різних форм правління.

Незалежно від форми правління виконавчо-розпорядча діяльність передбачає відносно однорідну групу повноважень. Особливості інституційно-функціональної організації влади у тій чи іншій країні зумовлюють лише певний розподіл відповідних повноважень між окремими органами державної влади та їх підсистемами. При цьому вирішальне значення для класифікації сучасних форм правління має ступінь функціонального поєднання чи з'єднання глави держави з виконавчою владою, а також наявність чи відсутність уряду як колегіального органу виконавчої влади.

За різних моделей республіканської форми правління розподіл повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері суттєво різниться. Передусім йдеться про єдність (унітаризм) чи диверсифікацію (плюралізм) виконавчої влади, а також про можливість «проникнення» законодавчої та судової гілок влади у сферу адміністрування.

У **президентських республіках** питання про верховного носія виконавчої влади вирішується через категорію «глава виконавчої влади», що виступає парною категорією до «глави держави». Так, згідно з розд. 1 ст. 2 Конституції США всі повноваження виконавчої влади надаються Президентові. У зв'язку із цим вважається, що інші посадові особи та органи виконавчої влади діють на підставі повноважень, делегованих їм главою держави.

Доктринальною базою такого становища президента є так звана теорія «унітарної езекутиви» (англ. Unitary Executive

theory), або єдності виконавчої влади. Ця теорія у тому вигляді, як вона спочатку була сформульована й розумілася, передбачає, що Конституція наділяє виконавчою владою одну єдину особу – Президента [27, с. 1153, 1165–1168; 17, с. 22–43; 18, с. 1–123; 22, с. 11–12]. Він володіє виключною й повною владою над усіма підпорядкованими органами й посадовими особами, які розуміються як частина виконавчої влади. При цьому виконавча влада президента включає в себе і право скасовувати чи змінювати будь-які рішення, прийняті виконавчо-розпорядчими органами, а також здійснювати повний контроль над підпорядкованими посадовими особами виконавчої влади. Ті повноваження президента, які йому надає Конституція, наділяючи усією повнотою виконавчої влади, законодавець не може ні обмежувати, ні регламентувати. Американські суди виходять із того, що Конституція США забороняє створювати так звані незалежні адміністративні агентства чи колегії – в сенсі незалежності від влади Президента керувати ними й контролювати їх діяльність.

Виходячи з теорії унітарної ексекютиви, органи виконавчої влади не можуть позиватися один на одного до суду, оскільки «виконавча влада не може позиватися на саму себе» [16, с. 467]. Водночас суди не мають права приймати до розгляду справи щодо розподілу повноважень між органами виконавчої влади, оскільки це було б грубим порушенням конституційного принципу поділу влад і вторгненням у прерогативи президента як глави виконавчої влади.

У виконавчо-розпорядчій галузі Президент США спирається не тільки на свій конституційний статус глави виконавчої влади й на такі формули конституції, як право призначення посадових осіб, підзвітність посадових осіб Президентові, обов'язок Президента слідкувати за добросовісним виконанням законів. Реалізуючи свої функції щодо керівництва виконавчою владою, він видає нормативні та індивідуальні (правозастосовчі) акти, обов'язкові до виконання всіма фізичними та юридичними особами.

Спеціалізовані виконавчі органи представлені на федеральному рівні численними структурами, що мають різні наймену-

вання – департаменти, агентства, управління, корпорації, комісії, бюро. Органів, що називаються міністерствами, у США не існує. На думку деяких дослідників, це не є випадковим, оскільки «виконавча влада в США конструювалась як влада президентська, і для засновників американської держави здавалася неприйнятною ідея міністерств – повновладних виконавчих органів» [10, с. 86]. Відповідно спеціалізовані виконавчі структури створювались як підрозділи президентської влади – департаменти. Нині принцип єдності федеральної виконавчої влади вважається основоположним, і спеціалізовані органи міністерського типу і надалі називаються департаментами.

Особливістю інституційної організації виконавчої влади в США стало досягнення цією країною високого ступеня мобільності при відносно стабільній міністерській системі. Кількість департаментів збільшувалася поступово, реформи, які кардинально змінювали функції виконавчих органів, проводилися нечасто. Організаційна стабільність департаментської системи пояснюється передусім складним порядком утворення департаментів. Адже згідно з розд. 8 ст. 1 Конституції США «Конгрес має право... видавати усі закони, потрібні й належні для здійснення згаданих вище повноважень і решти повноважень, наданих цією Конституцією урядові Сполучених Штатів чи будь-якому з його департаментів чи урядовців» [6, с. 335]. На підставі цього положення, названого в американській науці «приписом щодо необхідного й доречного», формулюється виключне право Конгресу створювати федеральні органи, у тому числі департаменти.

Президент США, на відміну від глав виконавчої влади Великобританії чи Франції, не має права за власним розсудом, отримавши підтримку членів уряду чи керівництва правлячої партії, заснувати департамент чи переглянути його компетенцію. Слід переконати Конгрес у необхідності подібних змін. Як відзначають С. В. Боботов та І. Ю. Жигачов, «виконавча влада ініціює політичний курс, але щоразу він повинен апробуватися на міцність і розсудливість у Конгресі» [1, с. 49–50].

Засновуються й ліквідуються федеральні департаменти США законами – актами Конгресу. До початку 1930-х рр. реорганіза-

ція кожного департаменту мала оформлятися окремим законом. У 1932 р. Президент отримав право вносити до Конгресу акт про реорганізацію (Reorganization Act), що містить комплексні зміни органів виконавчої влади з метою: 1) скорочення державних видатків; 2) підвищення їхньої ефективності; 3) об'єднання органів виконавчої влади за цільовим призначенням; 4) скорочення кількості органів за рахунок об'єднання структур, що виконують подібні функції; 5) перерозподілу компетенції для виключення дублювання функцій.

Оскільки президентські повноваження щодо реорганізації виконавчої влади були делеговані Конгресом, вони надавалися на певний час. Від 1945 до 1984 р. реорганізаційні повноваження Президента США уточнювалися понад 10 разів і діяли до кінця 1984 р., а потім були припинені, оскільки Р. Рейган не звернувся до Конгресу із запитом про їх подовження. Дж. Г. Буш і Б. Клінтон також не просили про подовження дії Акта про реорганізацію. У зв'язку із цим нині створення, реорганізація та ліквідація департаментів можливі тільки на підставі закону Конгресу, прийнятого з використанням загальної законодавчої процедури. Так і були створені у 1988 р. Департамент у справах ветеранів, а в 2002 р. — Департамент внутрішньої безпеки. У законах про створення міністерств і відомств Конгрес нерідко регламентує їхні функції та повноваження, встановлює порядок призначення голів міністерств і відомств, передбачає вимоги про фінансування їхньої діяльності.

Призначення на «політичні» посади в державному апараті здійснює президент за порадою й згодою Сенату. Загалом Сенат затверджує декілька тисяч кандидатів на посади цивільної й військової адміністрації. У переважній більшості вони затверджуються списком. Однак обговорення кандидатур суддів та вищих посадових осіб відбувається поіменно і, як правило, жорстко.

Конституція не визначає порядок усунення посадових осіб, але судове тлумачення визнало це право за Президентом як главою виконавчої влади.

Роль Конгресу США у сфері управління є незначною. У 1986 р. Верховний суд США визначив це однозначно: «Конституція... не передбачає активної ролі Конгресу в контролі

за діяльністю посадових осіб, зайнятих виконанням прийнятих ним законів». На думку Суду, як тільки Конгрес здійснює свій вибір прийняттям законодавства, його участь на цьому закінчується. Конгрес згодом може контролювати виконання прийнятих ним законів тільки у непрямий спосіб – шляхом прийняття нового законодавства.

Певною мірою даній меті може слугувати прийняття індивідуальних або локальних біллів, але законодавство жорстко обмежує ці можливості. Законом про реорганізацію законодавчої влади 1946 р. заборонений розгляд приватних біллів або резолюцій з питань компенсацій за завдану шкоду, будівництва мостів, вручення військових нагород тощо. Не вітає практику прийняття приватних біллів і Верховний суд США, що спонукає Конгрес обережно вдатися до цього засобу.

За латиноамериканської моделі президентської республіки теорія «унітарної екзекутиви» виступає у дещо пом'якшеному вигляді. Так, на Гаїті прем'єр-міністр конституційований саме як глава уряду, а в Перу голова ради міністрів – як другий після президента «керівник уряду».

На відміну від Конституції США 1787 р., чинна Конституція Бразилії 1988 р. не обмежується констатацією належності виконавчої влади президентові, а й відзначає, що вона здійснюється президентом за допомогою державних міністрів (ст. 76). Серед повноважень Президента Республіки такими, що належать до виконавчо-розпорядчих, можна назвати право призначати та усувати з посади державних міністрів; здійснювати за допомогою державних міністрів вище керівництво федеральною адміністрацією; видання декретів про організацію та структуру федеральної адміністрації, коли не потрібні ні збільшення витрат, ні створення чи скасування публічних установ; підтримувати відносини з іноземними державами; вводити стан оборони та надзвичайний стан; вводити стан федерального втручання та здійснювати його; здійснювати вище командування Збройними Силами, призначати військове командування. У свою чергу, державні міністри здійснюють керівництво, координацію і контроль щодо органів та установ федеральної адміністрації у сфері своєї компетенції та підтверджують своїм підписом акти

і декрети Президента Республіки; видають інструкції щодо виконання законів, декретів і постанов; подають Президентові щорічну доповідь про управління своїм міністерством; виконують дії відповідно до повноважень, які були надані чи делеговані Президентом Республіки. Водночас питання створення та скасування міністерств та інших органів державної адміністрації в Бразилії, як і в США, регулюються законом [7, с. 464–467].

Конституція Аргентини містить спеціальний розділ «Виконавча влада», що складається із чотирьох глав і докладно перелічує повноваження Президента, Глави Кабінету Міністрів та інших міністрів у виконавчо-розпорядчій сфері. Зокрема, Президент визнається главою уряду, що несе політичну відповідальність за загальне керівництво країною. Як такий він видає інструкції та розпорядження, необхідні для виконання законів, контролює виконання обов'язків Глави Кабінету Міністрів щодо збору державних податків та їх витрачання відповідно до закону про державний бюджет, веде міжнародні переговори й укладає міжнародні угоди, є Головнокомандувачем Збройних Сил. Президент має право вимагати від Глави Кабінету Міністрів, керівників відомств та департаментів адміністрації, а через них від усіх службовців доповіді, які він вважатиме за потрібне. У разі потреби він виносить постанову про федеральне втручання до будь-якого суб'єкта федерації з одночасним скликанням Конгресу для розгляду такого питання. У свою чергу, Глава Кабінету Міністрів та інші міністри управляють справами нації, скріплюють своїм підписом акти Президента. Крім того, Глава Кабінету Міністрів уповноважений здійснювати загальне керівництво країною, приймати акти і правила, необхідні для здійснення його повноважень, здійснювати призначення членів уряду (за винятком тих, кого призначає Президент), координувати, готувати та скликати засідання Кабінету Міністрів, головувати на його засіданнях за відсутності Президента; здійснювати збір державних податків та виконання Закону про Державний бюджет, надавати усні чи письмові звіти та пояснення виконавчої влади на запит Палат Конгресу.

У державах, що є **парламентарними республіками**, можливі два варіанти розподілу компетенції у виконавчо-розпорядчій

сфері. У першому випадку (як, наприклад, у Греції) передбачається формальний плюралізм, точніше – дуалізм виконавчої влади. Наприклад, ч. 2 ст. 26 Конституції Греції проголошує: «Виконавчі функції здійснюються Президентом Республіки та Урядом» [3, с. 255]. У другому варіанті (наприклад, Італія чи ФРН) питання про унітаризм чи плюралізм виконавчої влади на конституційному рівні взагалі обходиться; натомість увага акцентується на загальному переліку повноважень президента та уряду. При цьому за обох моделей термін «глава виконавчої влади» взагалі не вживається, адже формально верховна виконавча влада розподілена між урядом і президентом, а фактично – зосереджується в руках уряду як колегіального органу.

Слід зазначити, що у деяких парламентарних республіках, Основні Закони яких були прийняті після Другої світової війни, немає навіть натяку не лише на предмет компетенції урядів, а й на їхню роль у здійсненні державної влади. Зокрема, у конституціях Греції, Італії та ФРН йдеться тільки про порядок формування урядів, їхню відповідальність та деякі засади урядової організації.

За Основним Законом ФРН президент є номінальним главою держави. Виходячи з цього, конституційне право ФРН наділяє виконавчою владою передусім главу уряду, а не главу держави – президента. Водночас в Основному Законі ФРН чітко позначено конституційний статус глави уряду – канцлера: «Федеральний уряд складається з Федерального канцлера і федеральних міністрів». Ця правова норма прямо вказує на те, що президент не є главою виконавчої влади, і таким чином не виникає жодної правової невизначеності в розмежуванні повноважень між главою держави та главою уряду. Уряд та його діяльність практично повністю виведені зі сфери прерогатив президента. І хоч формально він, згідно з Конституцією, наділений важливими повноваженнями, як-от: призначення глави уряду, оголошення про розпуск парламенту, призначення дати чергових чи позачергових парламентських виборів, а також представництво у сфері міжнародних відносин, фактично всі ці повноваження президент має здійснювати тільки за погодженням з главою уряду, відповідальним не перед ним, а перед парламентом.

Згідно з регламентом Федерального уряду, в засіданнях уряду, як правило, бере участь начальник канцелярії Федерального президента, але той самий регламент передбачає, що канцлер має право обмежити кількість учасників засідання уряду тільки федеральними міністрами.

Деякі автори вважають, що внаслідок такого розподілу прерогатив главою виконавчої влади при парламентарній системі є прем'єр-міністр (у ФРН – канцлер), який і наділений необхідними владними повноваженнями для здійснення урядової політики. Проте такий висновок навряд чи можна визнати достатньо обґрунтованим, оскільки організаційна побудова уряду в німецькій доктрині характеризується поєднанням трьох принципів – канцлерського, колегіального і відомчого. Вона ґрунтується на взаємозв'язку трьох елементів: сильної позиції Канцлера (наявності у нього особливих повноважень), адміністративної самостійності членів уряду та координуючої ролі уряду (зокрема, при вирішенні розбіжностей між керівниками різних міністерств) [2, с. 208–209]. Крім того, згідно з § 20 Регламенту уряд ФРН приймає рішення простою більшістю голосів, і тільки при рівності голосів вирішальний голос належить головуючому – Канцлеру [15].

Дійсно, Канцлер є центром політичної влади у ФРН, його роль у керівництві країною дуже велика. Згідно з Основним Законом він визначає основні напрями політики і несе за них відповідальність; у межах цих основних напрямів кожен федеральний міністр веде справи своєї галузі самостійно під свою відповідальність; при розходженні думок між федеральними міністрами питання вирішується урядом. Проте назвати його главою виконавчої влади не можна: у складі уряду він лише перший серед рівних, «капітан команди», яку він сам підбирає і з якою має рахуватися при виробленні колективної позиції.

Президент в умовах парламентарного правління не відповідальний за дії уряду і залишається надпартійною фігурою, гарантом правопорядку, уособленням непорушності конституційного ладу. Загалом у парламентарних республіках президенти повинні у своїй політичній поведінці залишатися лояльними до уряду, що перебуває при владі, а також до партій, представлених у парламенті.

Як справедливо відзначає В. М. Шаповал, еволюція парламентсько-республіканської форми державного правління привела до коригування деяких її ознак в умовах конкретних країн; передусім це стосується функцій президента, який у низці країн на конституційному рівні визначений носієм виконавчої влади [12, с. 358–359]. Так, у Греції та Ісландії виконавча влада здійснюється президентом та урядом, в Австрії президент разом з урядом здійснює «вище управління справами федерації», а на Мальті президент наділений виконавчою владою і здійснює її як безпосередньо, так і через підпорядкованих осіб. В Австрії, Лівані, Словаччині та Чехії статус президента встановлений у розділі конституції, присвяченому виконавчій владі.

У деяких парламентарних республіках про президента як носія виконавчої влади в конституції прямо не йдеться, проте це впливає з окремих її положень. Наприклад, у Латвії президент може скликати й вести «надзвичайні» засідання уряду за визначеним ним же порядком денним [4, с. 43], а в Чехії президент уповноважений брати участь у засіданнях уряду, вимагати звітів уряду та його членів, а також обговорювати з урядом чи його окремими членами питання, віднесені до їх компетенції [9, с. 499].

Серед європейських республік найбільшою мірою президент поєднаний з виконавчою владою в Литві, де він, зокрема, «вирішує найважливіші питання зовнішньої політики і разом з урядом здійснює зовнішню політику» (ст. 84 Конституції Литви) [5, с. 68–69]. Тут передбачена політична відповідальність уряду як перед парламентом (колективна й індивідуальна), так і формально перед президентом (індивідуальна). Про поєднання президента з виконавчою гілкою влади, зауважує В. М. Шаповал, свідчить і те, що уряд складає свої повноваження перед президентом після виборів парламенту чи в разі обрання самого президента [12, с. 359].

З урахуванням висловлених міркувань термін «глава виконавчої влади» стосовно парламентарних республік навряд чи взагалі припустимий, оскільки ця модель передбачає так звану «плюралістичну екзекутиву», тобто диверсифікацію виконавчої влади, її розподіл між кількома вищими органами державної

влади – урядом, главою держави і парламентом. Проте у будь-якому разі центром організації та здійснення виконавчої влади в умовах парламентарної республіки є уряд, який є по суті вищим колегіальним органом виконавчої влади. У конституціях відповідних держав поняття уряду визначено далеко не завжди і увага зосереджена на порядку його формування, політичній відповідальності перед парламентом та інших питаннях урядової організації та діяльності. Разом з тим у Монголії, Словаччині та Чехії уряд визначений вищим органом виконавчої влади, що відповідає його реальній ролі в державному механізмі. У деяких випадках в Основному Законі передбачено, що уряду належить виконавча влада або уряд наділений виконавчою владою (Ізраїль, Македонія, Естонія). За змістом більш конкретних формулювань уряд визначає і спрямовує внутрішню і зовнішню політику, забезпечує її проведення, здійснює керівництво такою політикою тощо (Албанія, Болгарія, Греція, Молдова). У деяких парламентських республіках глава уряду за певних обставин тимчасово заміщає президента (Австрія, Словаччина, Чорногорія). В Ісландії президента тимчасово заміщає спеціальна колегія, одним із членів якої є глава уряду.

Мало чим відрізняється і визначення компетенції державних органів у виконавчо-розпорядчій сфері у конституціях, прийнятих у країнах зі **змішаною республіканською формою правління**. У більшості країн із такою формою правління президент як носій виконавчої влади у конституції прямо не визначений, однак його реальна роль у відповідній сфері підтверджується змістом низки положень Основного Закону.

Так, у ст. 20 Конституції Франції записано, що уряд визначає і здійснює політику нації. Але якщо тут обсяг відповідної регламентації цим практично і вичерпується, то в Конституції Португалії є спеціальна глава, де досить докладно висвітлено урядові повноваження. Відносно детально про компетенцію урядів йдеться в конституціях держав Центральної та Східної Європи, а також у конституціях деяких із тих держав, що утворилися на теренах колишнього СРСР. Наприклад, у ст. 119 Конституції Словаччини зафіксовані основні повноваження уряду, перелік яких поданий у 12 пунктах.

В аспекті теми нашого дослідження важливо відзначити наявність суттєвих відмінностей в організації влади за різних моделей напівпрезиденталізму. Наприклад, деякі країни мають конституції, де президент є главою держави і водночас главою уряду, а прем'єр-міністр, хоча і відповідальний перед парламентом, конституційно зобов'язаний слідувати президентським керівним настановам. Прикладом такого роду є Намібія, де Конституція 1990 р. у ст. 27 проголошує, що «Президент є главою держави та уряду і Верховним головнокомандувачем Збройних Сил», а в ст. 36 встановлює, що «Прем'єр-міністр є представником урядових справ у парламенті, він координує роботу Кабінету, радить і допомагає Президентові у здійсненні функцій Уряду» [цит. за: 13, с. 62].

У напівпрезидентських республіках Арабського Сходу (Алжир, Ємен, Ліван, Сирія, Туніс) уряд – це передусім частина президентської влади, орган державної влади, підпорядкований і підконтрольний у першу чергу главі держави. Загальні завдання уряду зводяться до контролю за роботою державного виконавчого апарату та різноманітних його ланок, а також здійснення нагляду за реалізацією законів та інших нормативно-правових актів. Конституція Тунісу, наприклад, покладає на Раду міністрів обов'язок слідкувати за втіленням у життя загальнодержавної політики згідно з вказівками президента і встановленими ним пріоритетами (ст. 58). Тому й статті конституцій, присвячені уряду, розташовані зазвичай одразу за статтями, що регулюють президентську владу. Тільки Конституція Ємену містить окрему главу під назвою «Рада Міністрів», інші ж містять просто окремі статті (що входять, як правило, до розділу «Виконавча влада»), що регулюють порядок формування і повноваження уряду [11, с. 48].

У деяких напівпрезидентських республіках президент, навпаки, є лише номінальним главою держави, чия роль зводиться до суто церемоніальної. У таких країнах прем'єр-міністр є фактично єдиним розробником політичних рішень у межах виконавчої гілки влади. До цих країн належать Ісландія, Ірландія і Словенія. Для третьої групи напівпрезидентських республік характерна певна збалансованість конституційного статусу пре-

зидента і прем'єр-міністра: вони обидва мають повноваження щодо вироблення тактики виконавчо-розпорядчої діяльності у різних чи навіть тотожних сферах. Класичним прикладом такого роду є сучасна Франція, і він був скопійований багатьма колишніми французькими колоніями. Стаття 15 чинної Конституції Франції 1958 р. проголошує: «Президент Республіки є главою збройних сил. Він головує у вищих радах і комітетах національної оборони» [8, с. 50]. У свою чергу, ст. 21 цієї ж Конституції встановлює: «Прем'єр-міністр керує діяльністю Уряду. Він несе відповідальність за національну оборону. Він забезпечує виконання законів. З додержанням положень статті 13 він здійснює регламентарну владу і здійснює призначення на цивільні та військові посади» [8, с. 51].

М. Шугарт і Дж. Кері виокремлюють два різновиди (вони їх називають режимами) напівпрезидентської форми правління: парламентсько-президентський і прем'єр-президентський [24]. Перший із них є варіантом напівпрезидентіалізму, за якого прем'єр-міністр є відповідальним і перед законодавчим органом, і перед главою держави, тоді як другий передбачає відповідальність прем'єра тільки перед законодавчим органом. У новітніх працях із цієї проблематики наголошується ще на одній відмінності двох названих різновидів напівпрезидентіалізму. Зокрема, М. Шугарт відзначає, що парламентсько-президентська модель «набагато ближча до чистого президентіалізму», ніж прем'єрсько-парламентська, яка, за його твердженням, є більш «медісонівською» [25, с. 334]. Чеснота такого підходу до розмежування видів напівпрезидентської республіки полягає в його об'єктивності: аби встановити відмінності між названими двома видами, достатньо просто прочитати конституцію. Водночас цей підхід має й суттєву ваду, оскільки не дозволяє виокремити той різновид напівпрезидентської республіки, коли президент є номінальним главою держави.

Як відомо, головний аргумент на користь напівпрезидентіалізму полягав у тому, що дуалізм виконавчої влади здатен врахувати ступінь розподілу влади між конкуруючими політичними силами [21, с. 31]. У країні, де має місце інтенсивний політичний конфлікт між двома протидіючими силами, напівпрези-

денціалізм дає змогу розподілити владу: одна сила може отримати президентське крісло, тоді як інша – посаду прем'єр-міністра. Політична система, в якій кожна із сил має певну частку в механізмі стримувань і противаг, виявляється більш стабільною порівняно з тією, де діє принцип «переможець отримує все». Принаймні у своїй статті, присвяченій розвитку політичних процесів у Монголії, С. Фіш переконливо доводить, що саме через це напівпрезиденталізм був дуже сприятливим для демократизації цієї країни [14, с. 323–338].

Інший аргумент на користь напівпрезиденталізму полягає в тому, що прямі вибори президента на певний строк здатні забезпечити стабільність і легітимність політичної системи, навіть за умов багатопартійності парламенту і швидкоплинності урядів. У даному контексті напівпрезиденталізм може бути навіть сприятливішим для розвитку демократії, ніж «чистий» парламентаризм.

Водночас навіть прихильники напівпрезиденталізму визнають наявність у даної моделі низки суттєвих недоліків і «слабких місць». Зокрема, Дж. Сарторі, наполягаючи, що «напівпрезиденталізм» є «найбільш прийнятною» системою, зауважує, що вона є «дещо крихкою» [23, с. 137]. Проте найсуттєвіші контраргументи лежать у площині виконавчо-розпорядчих повноважень і стосуються передусім дуалізму виконавчої влади у конституціях напівпрезидентських країн. Розуміння того, що і президент, і прем'єр-міністр є ключовими діячами у напівпрезидентській системі, приводило вчених до заперечення дуалізму виконавчої влади навіть у випадках, коли глава держави і глава уряду належать до однієї партії чи правлячої коаліції. Як зазначає Е. Сулейман, «причина цього лежить в елементі конкуренції, що запроваджує ця система» [26, с. 158]. На думку Дж. Лінца, результат у даному випадку невідворотний: політиканство та інтриги можуть затримати прийняття політичного рішення і призвести до суперечливої політики через боротьбу між президентом і прем'єр-міністром [19, с. 55].

Дж. Лінц висловлює особливе занепокоєння впливом дуалізму виконавчої влади на стосунки між цивільною адміністрацією та військовими. Адже при напівпрезиденталізмі у цих

відносінах може бути три чи навіть чотири важливих суб'єкти: президент, прем'єр-міністр, міністр оборони і начальник генерального штабу. У цій ситуації, зазначає Лінц, ієрархічна система, що є центральною з точки зору побудови збройних сил, набуває нової складності [19, с. 57–59]. Ця складність залишає місце для конституційних двозначностей щодо однієї з центральних проблем багатьох демократичних держав: підпорядкування військових демократично обраним органам влади.

Нарешті, третій аргумент проти напівпрезидентіалізму критики ґрунтується на тому, в чому прихильники даної системи вбачають її силу, — мається на увазі поділ, диверсифікація самої виконавчої влади. Адже в умовах напівпрезидентської системи цілком можливі періоди так званого «співжиття», що означає ситуацію, коли президент представляє одну політичну силу, а прем'єр-міністр — іншу. У цьому разі при розподілі виконавчої влади конфлікт між президентом і прем'єр-міністром може призвести до безвихідної політичної ситуації. Дані обставини можуть підштовхнути збройні сили до того, аби перебрати на себе владу для здійснення безпосереднього управління країною. І навпаки, розподіл виконавчої влади може стимулювати одного з головних суб'єктів, зазвичай президента, до незаконного захоплення влади з метою відновлення нормального її функціонування. Дж. Лінц і А. Степан виокремлюють небезпеки такого сценарію дуже чітко: «Коли прибічники одного чи іншого компонента напівпрезидентіалізму відчують, що країна була б більш забезпеченою, якби одна гілка демократично легітимованої структури правління щезла чи була ліквідована, демократична система піддається небезпеці й зазнає повної втрати легітимності, адже ті, хто піддає сумніву один одного, матимуть тенденцію вважати політичну систему небажаною, поки та сторона, яку вони представляють, не переможе» [20, с. 286].

Підсумовуючи результати проведеного аналізу, можемо зробити такі висновки:

Залежно від обраної форми правління виконавча влада може бути зосереджена в руках єдиного, одноосібного органу — глави виконавчої влади (у цьому разі говорять про «унітарну екзекутиву»), а може бути розподіленою між кількома органами — уря-

дом, главою держави і парламентом (у такому випадку йдеться про «плюралістичну екзекутиву»). Єдність виконавчої влади характерна для абсолютної й дуалістичної монархій, а також для президентської республіки, тоді як її диверсифікація – для парламентарної та напівпрезидентської республік.

«Унітарна екзекутива», як правило, виключає парламентську відповідальність виконавчої влади перед парламентом, тоді як «плюралістична екзекутива» таку відповідальність прямо передбачає.

Починаючи з другої половини ХХ ст. спостерігається тенденція до поступового зближення модифікованих республіканських форм, що існують у країнах Латинської Америки, Азії й Африки, з поступовим формуванням моделі, в якій «унітарна екзекутива» президента, що стоїть на чолі уряду й державної адміністрації в цілому, поєднується з його парламентською відповідальністю. З урахуванням зростаючих темпів глобалізації та породжуваної нею модернізації державного апарату цілком ймовірним є поширення даної тенденції й на Європу.

Список використаних джерел

1. Боботов, С. В. Введение в правовую систему США [Текст] / С. В. Боботов, И. Ю. Жигачев. – М. : Норма, 1997. – 334 с.
2. Егорова, М. О. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ [Текст] / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205–215.
3. Конституция Греции от 11 июня 1975 г. [Текст] // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 245–294.
4. Конституція Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 р. (з поправками від 21 березня 1993 р. та 27 січня 1994 р.) [Текст] // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. П. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 40–47.
5. Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. [Текст] // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. П. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 50–86.
6. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Сербюгіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 333–345.
7. Конституція Федеративної Республіки Бразилії від 5 жовтня 1988 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Сербюгіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 431–518.

8. Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 47–68.
9. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. [Текст] // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. П. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 486–509.
10. Министерства и ведомства [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. – М. : НОРМА, 2008. – 256 с.
11. Сапронова, М. А. Государственный строй и конституции арабских республик [Текст] / М. А. Сапронова. – М. : Муравей, 2003. – 328 с.
12. Шаповал, В. Н. Сравнительное конституционное право [Текст] / В. Н. Шаповал. – Киев : ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
13. Elgie, R. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies [Text] / R. Elgie // Taiwan Journal of Democracy. – 2007. – Vol. 3. – № 2. – P. 53–71.
14. Fish, S. The Inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective [Text] / S. Fish // Communist and Post-Communist Studies. – 2001. – Vol. 34. – № 3. – P. 323–338.
15. Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg vom 11. Mai 1951); (GMBI. S. 137) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/RegierungundVerfassung/GeschaeftsordnungderBundesregierung/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html>.
16. Latham, J. The Military Munitions Rule and Environmental Regulation of Munitions [Text] / J. Latham // Boston College Environmental Affairs Law Review. – 2000. – Vol. 27. – P. 467–518.
17. Lawson, G. The Jeffersonian Treaty Clause [Text] / G. Lawson, G. Seidman // University Illinois Law Review. – 2006. – Vol. 1. – P. 22–43.
18. Lessig, L. The President and the Administration [Text] / L. Lessig, C. Sunstein // Columbia law review. – 1994. – Vol. 94. – № 1. – P. 1–123.
19. Linz, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference [Text] / J. J. Linz // The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives / ed. J. J. Linz, A. Valenzuela. – Baltimore, MD : The Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 55–59.
20. Linz, J. J. Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe [Text] / J. J. Linz, A. Stepan. – Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press, 1996. – 504 p.
21. Moestrup, S. Semi-presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance? [Text] / S. Moestrup // Semi-presidentialism Outside Europe / ed. R. Elgie, S. Moestrup. – London : Routledge, 2007. – P. 30–55.
22. Olson, T. B. Founders Wouldn't Endorse America's Plural Presidency [Text] / T. B. Olson // Legal Times. – 1987. – Apr. 27. – P. 11–12.
23. Sartori, G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes [Text] / G. Sartori. – 2-nd ed. – Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1997. – 217 p.

24. Shugart, M. S. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics [Text] / M. S. Shugart, J. M. Carey. — Cambridge : Cambridge University Press, 1992. — 332 p.
25. Shugart, M. S. Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns [Text] / M. S. Shugart // French Politics. — 2005. — Vol. 3. — № 3. — P. 323–351.
26. Suleiman, E. N. Presidentialism and Political Stability in France [Text] / E. N. Suleiman // The Failure of Presidential Democracy / ed. J. J. Linz, A. Valenzuela. — Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press, 1994. — P. 137–162.
27. Calabresi, S. G. The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary [Text] / S. G. Calabresi, K. H. Rhodes // Harvard law review. — 1992. — Vol. 105.

Стаття надійшла 21 січня 2014 р.

С. Г. Серёгина

Особенности распределения полномочий в исполнительно-распорядительной сфере при различных моделях республиканской формы правления

Проанализированы особенности распределения полномочий в исполнительно-распорядительной сфере при различных моделях республиканской формы правления с точки зрения единства (унитаризма) или диверсификации (плюрализма) исполнительной власти. Обоснован тезис о том, что в зависимости от избранной формы правления исполнительная власть может быть сосредоточена в руках одного, единоличного органа — главы исполнительной власти, а может быть распределена между правительством, главой государства и парламентом. Сделан вывод, что единство исполнительной власти характерно для абсолютной и дуалистической монархии, а также для президентской республики, тогда как диверсификация исполнительной власти присуща парламентной и полупрезидентской республикам. Обращено внимание на то, что со второй половины XX в. наблюдается тенденция к постепенному сближению модифицированных республиканских форм, существующих в странах Латинской Америки, Азии и Африки, с постепенным формированием модели, в которой «унитарная экзекютива» президента, который стоит во главе правительства и государственной администрации в целом, сочетается с его парламентской ответственностью.

Ключевые слова: форма правления, разделение властей, высшие органы государственной власти, исполнительная власть, унитарная экзекютива.

S. G. Seryogina

Features of the separation of powers in the executive and administrative sphere for different models of the republican form of government

The separation of powers in the executive and administrative field for different models of republican form of government in terms of unitarian or diversification executive is analyzed. The idea that depending on the chosen form of government the executive may be concentrated in the hands of a single, individual body – the chief executive, and can be shared between the government, head of state and parliament is substantiated. It is concluded that the unity of the executive is a characteristic of absolute and dualistic monarchies, as well as a presidential republic, while the diversification of executive is inherent to parliamentary and semi-presidential republic. To point out that the second half of the twentieth century. trend towards convergence of modified republican forms that exist in Latin America, Asia and Africa, with the gradual formation model in which the «Unitary Executive» of president who stands at the head of government and public administration in general, combined with his parliamentary responsibilities.

Keywords: *form of government, separation of powers, the supreme organs of state power, executive power, «Unitary Executive».*