

ПРЕЗИДЕНТСЬКА РЕСПУБЛІКА ЯК ПАРАДИГМА ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ

У рамках даної статті досліджується поняття «президентська республіка». Автор дає визначення того, якими є основні проблеми в діяльності політичних інститутів у рамках такої системи правління. Визначаються основні загрози стабільності суспільства та політичної системи. Аналізуються можливості переходу президентських режимів до авторитаризму.

Ключові слова: президентська республіка, імпічмент, система «стримувань і противаг», гра з «нульовою сумою».

В рамках данной статьи исследуется понятие «президентская республика». Автор делает определение основных проблем в деятельности политических институтов в рамках подобной системы правления. Определяются основные угрозы стабильности общества и политической системы. Анализируются возможности перехода президентских режимов к авторитаризму.

Ключевые слова: президентская республика, импичмент, система «сдержек и противовесов», игра с «нулевой суммой».

This article is devoted to the concept of the «presidential republic». The author defines the main problems in the activity of political institutions in the frames of such system of government. The main threats of the social stability and political system are defined. The possibilities of transition of presidential regimes from the democracy to the authoritarianism are analyzed.

Key words: presidential republic, impeachment, system of check and balances, game with «zero sum».

Постановка проблеми. Приклад США промовисто демонструє нам можливість існування демократичної президентської республіки, і тому американський досвід неодноразово намагалися використати в інших країнах. Як зазначає М. Кармазіна, «з початком XIX століття країни Латинської Америки заходилися копіювати досвід північного сусіда, а відтак переписувати свої конституції та вводити в державно-владні механізми інститут президентства. Однак ... США до сьогодні залишаються єдиною в світі країною з ефективною президентською системою правління. Президентські ж системи їх південних сусідів, за оцінкою аналітиків, засвідчують «рекорд слабкості» [4, с. 36]. Це говорить про те, що президентська республіка, незважаючи на позірну простоту та зрозумілість, у реальному житті є достатньо складним механізмом організації державної влади, який у випадку «збоїв» у функціонуванні чи взаємодії своїх основних інститутів демонструє низьку ефективність та загрожує «скочуванням» до авторитаризму. Схожу оцінку президентській республіці дає і Х. Лінц: «Величезна більшість стабільних демократичних режимів світу сьогодні є парламентськими системами ... єдиною президентською демократією, що

налічує довгу історію конституційної спадкоємності, є Сполучені Штати. Конституції Фінляндії і Франції – це не президентські системи в чистому вигляді, а якісь «гібриди»; ... Окрім Сполучених Штатів, лише Чилі протягом півтора сотень років до перевороту в 70-х рр. вдавалося порівняно спокійно існувати при президентському правлінні» [10, с. 178].

На досвіді пострадянських країн ми також можемо стверджувати, що президентський режим тяжіє до згортання демократії та переходу до конструювання авторитаризму. Про це промовисто свідчить практика Білорусії, Росії, середньо-азіатських республік. У чому ж особливість взаємодії політичних інститутів при президентській формі правління, яка може створити подібний ефект – умови, сприятливі для нестабільності та подальшого авторитарного відкоту? Адже, як показують Х. Лінц та А. Веленсуела [15, с. 71-74], перед Другою світовою війною великих країн з президентською формою правління нараховувалося 18, крім США та Аргентини, решта були політично нестабільними; після Другої світової війни таких країн залишилось 13, з них 10 (крім США, Венесуели, Коста-Ріки) переживали політичні кризи. Таким чином, з 39 парламентських

країн після Другої світової війни політичних криз зазнало лише 13. Із 27 президентських таких криз зазнавала 21 країна. В чому причина? Прямої відповіді на запитання роботи українських науковців не дають, незважаючи на постійну зацікавленість цим предметом дослідження. В рамках досліджень українських учених з'ясовано сутність самого терміна «президент» [8; 2], інституту президентства, його природи, особливостей функціонування в інших країнах – з різними системами влади: президентською, парламентською чи змішаною [1; 3]. Привертають увагу дослідження, в яких робляться спроби проаналізувати інститут глави держави (президента) в Україні [5] та на пострадянському просторі [6]. Опираючись на результати цих досліджень, ми можемо ставити перед собою завдання – визначити особливості президентської республіки як парадигми взаємодії політичних інститутів. У рамках даної роботи ми спочатку маємо дати відповідь на питання про саму структуру взаємодії політичних інститутів при президентській формі правління, а потім виділяти в її рамках проблемні та «вузькі» місця.

Президентські системи правління будуються за принципом – голова виконавчої влади (президент) користується великими автономними повноваженнями (оскільки обирається на прямих виборах і до того ж на чітко визначений конституцією термін) при формуванні складу уряду та інших виконавчих структур і не залежить (на противагу прем'єр-міністрів) від формального вотуму довіри з боку законодавчої гілки влади (парламенту, конгресу), яка теж обирається народом. Президент є не лише одноосібним головою виконавчої влади, але й символом держави, якого не можна усунути у міжвиборчий період з посади (за винятком деяких випадків імпічменту).

Лінц вважає, що основна відмінність між президентською і парламентською системами полягає в тому, що парламентаризм надає політичному процесу більшу гнучкість, тоді як системі президентського правління притаманна жорсткість [10, с. 178]. Можна додати, що ця риса має як позитивний, так і негативний виміри.

А. Лейпхарт стверджував, що для визначення президентської системи принципово важливими є лише два критерії – всенародне обрання президента і його незалежність від довіри парламенту, тоді як решта не відображають її іманентних якостей [13, с. 66-71]. У 1989 р. він же сформулював третій критерій: верховна виконавча влада належить одній людині [14].

Одне з найбільш відомих визначень президентських режимів було сформульоване М. Шугартом та Дж. Кері. Згідно з ним, президентська система передбачає: 1. Всенародне обрання носія верховної виконавчої влади (незалежно від того, який він – одноособовий чи колегіальний); 2. Терміни повноважень носія верховної виконавчої влади і законодавчого органу, що фіксовані і не залежать від довіри сторін (тобто президент не може

розпустити парламент, а парламент – відправити у відставку президента, і відсутнім є механізм дострокових виборів); 3. Виборна виконавча влада призначає уряд і визначає його персональний склад [12; с. 200].

Як зазначають Х. Лінц та В. Королько [10; 7], усім президентським системам правління загалом притаманні дві загальні характерні ознаки:

Перша – як президент, який обирається всенародно (або колегією виборців, обраних народом для цієї мети) та очолює виконавчу гілку влади, так і всенародно обраний парламент (одно- чи двопалатний) користуються демократичною легітимністю. Тобто така система являє собою «дуальну демократичну легітимність».

По-друге, як президент, так і парламент обираються на фіксований термін; час перебування президента на обраній посаді не залежить від волі парламенту, а строк чинності обраного парламенту не залежить від волі президента. Це призводить до того, що часто називають «жорсткістю» президентської системи.

Зусиллями вищевказаних дослідників коротко сформульовано основні особливості президентської республіки, проте це не дає рівня знань достатнього для визначення передумов її стабільності та ефективності.

До числа основних, реально існуючих президентських республік, на думку А. Кинева [9], належать:

Північноамериканський тип. США – історично перша президентська республіка (створена в 1787 р.). Згодом досвід США було використано при створенні конституцій країн Латинської Америки, більшості країн Африки і багатьох інших країн. Президент США обирається населенням (формально – через систему вибірників) за одноструовою системою відносною більшості. Він є главою не лише держави, але й уряду; призначає членів уряду за умови затвердження їх у Конгресі; не має права розпустити найвищий законодавчий орган, який, у свою чергу, не має права виражати вотум недовіри уряду; на посаду президент не може обиратися більше двох термінів поспіль.

Латиноамериканський тип. Формально латиноамериканська модель, подібно до північноамериканської, заснована на розділенні влади, проте система «стримувань і противаг» тут розвинена слабкіше, а законодавча і судова галузі влади за обсягом прав помітно поступаються виконавчій. Хоча в останні десятиліття цей дисбаланс повноважень поступово згладжується, ряд дослідників визначають латиноамериканські режими як «чистий президентіалізм», «легальну диктатуру» тощо [11, с. 8]. До даного типу належать усі країни Латинської Америки, окрім Суринаму і Перу.

У країнах латиноамериканського типу президенти обираються безпосередньо населенням за мажоритарною системою абсолютної більшості. (У Болівії, якщо ніхто з претендентів не набрав в першому турі понад половини голосів, його

вибирає парламент з числа кандидатів, які продемонстрували найкращий результат. Раніше така ж система діяла в Чилі.) Вони очолюють уряди, але інколи мають підзвітного собі номінального керівника кабінету (в Аргентині – міністр-координатор); призначають членів уряду без згоди парламенту і наділені широкими повноваженнями в разі надзвичайних ситуацій; позбавлені права розпускати найвищий законодавчий орган, який, у свою чергу, не має права виразити вотум недовіри уряду. У більшості країн цього регіону заборонено переобрання глави держави на наступний термін, у якості президента (навіть віце-президента), причому інколи ця заборона поширюється і на родичів діючого президента.

Конституції латиноамериканських країн не передбачають дострокових президентських виборів. Якщо посада президента залишилась вакантною, функції президента виконує віце-президент, а за відсутності такого – голова законодавчого органу або обраний парламентом тимчасовий президент. Разом з тим відсутність поста віце-президента є швидше винятком, більш того, в ряді країн – наприклад, в Панамі, Гондурасі, Коста-Ріці і Перу, – передбачено навіть кілька віце-президентів.

Російський тип. Президент обирається безпосередньо населенням за двотуровою мажоритарною системою. Він призначає (за згодою нижньої палати парламенту) керівника уряду, а також – вже самостійно – решту міністрів і може в будь-який момент відправити уряд у відставку. За певних обставин президент має право розпустити й Державну Думу. Він може обиратися на посаду більше ніж двічі підряд, а у випадку виникнення вакансії призначаються дострокові вибори.

Особливістю президентської системи, яку якраз і продемонструвала російська, є те, що президент може обирати свого спадкоємця через власну відставку без будь-якого врахування наявності у останнього здатності здійснювати владні функції чи наявності у нього підтримки населення. Свідченням цього може бути відставка Б. М. Єльцина і призначення т.в.о. В. В. Путіна, якого сам Єльцин перед цим призначив на посаду прем'єр-міністра країни. Тому одним із парадоксів системи президентського правління дійсно є те, що «законодавчі механізми цієї системи можуть у випадку дострокового припинення президентських повноважень винести наверх людину, яка за умов застосування звичайної виборчої процедури ніколи б не стала главою держави» [10, с. 204].

Як і у Франції, президент РФ є главою держави, але не главою уряду, але у Франції уряд формується парламентською більшістю, що врівноважує право президента на розпуск парламенту. В Росії ж парламент лише затверджує кандидатуру прем'єр-міністра, отож право президента на розпуск парламенту нічим не врівноважено. Повноваження президента Росії перевищують і повноваження президента США, оскільки

останній за жодних умов не має права розпустити Конгрес, а той, зі свого боку, затверджує всі персональні призначення в уряді.

Президентські системи російського типу діють у Казахстані, Білорусії, Узбекистані, Таджикистані, Азербайджані і Вірменії.

Перуанський тип займає проміжне місце між латиноамериканським і французьким варіантами і близький до російського. Президент Перу має право розпустити парламент, при цьому в країні наявний самостійний глава уряду. Подібно до президентів Росії і країн Латинської Америки, президент Перу самостійно призначає членів уряду, але, на відміну від Росії і Франції, при заміщенні вакантного поста президента не проводяться дострокові вибори: повноваження глави держави автоматично переходять до віце-президента. Таким чином, ми бачимо, що президентські системи, в рамках єдиної логіки владних відносин, відрізняються достатньою різноманітністю, проте об'єднують їх і певні спільні проблеми. Перша з них пов'язана з претензією президента на виключну демократичну легітимність його посади. Викликана ця претензія посиленням на плебісцитарність його влади, яка виникає внаслідок того, що кандидата на посаду президента персонально обирає народ на загальнонаціональних виборах. Проте подібні претензії може мати і парламентська більшість, і тоді виникає латентно присутній конфлікт, який може перейти в активну стадію. Тоді конфлікт між виконавчою і законодавчою гілками влади стає особливо складним і загрожує стабільності суспільства. Існують два шляхи усунення цього конфлікту і два шляхи запобігання йому. Щодо усунення, то це, по-перше, використання прозорих демократичних шляхів його розв'язання – звернення до народу, плебісцит, вотум довіри, проте вони складні, носять характер політичної інженерії, обтяжені численними юридичними процедурами. По-друге, це втручання сторонньої сили в якості посередника, якою в країнах Латинської Америки часто виступає армія. Також ми можемо пригадати і застосування зброї під час розв'язання конфлікту між Президентом РФ Б. М. Єльциним і парламентом на чолі зі спікером Р. Хасбулатовим. Що стосується запобігання, то це, по-перше, зміна балансу сил між президентом та парламентом, коли одна зі сторін намагається послабити опонента з тим, щоб останній не мав змоги спробувати реалізувати свої претензії. Приклади подібного розв'язання ситуації ми можемо спостерігати в країнах СНД та президентських республіках Африки і Латинської Америки. По-друге, і це найбільш прийнятний у рамках демократичних принципів та норм варіант вирішення проблеми, який можна побачити в практиці урядування США, – створення інституційної структури, яка має зарадити виникненню таких конфліктів. Відсутність конфліктів між президентом США і Конгресом пояснюється наявністю двопартійної системи, системою чіткого

розподілу гілок влади, конституційними механізмами стримувань і противаг, де особливе місце належить судовій гілці влади.

Президентська республіка як парадигма взаємодії політичних інститутів характеризується збереженням на своїй посаді глави виконавчої влади навіть за кризових обставин. До наступних виборів його не можна ні замінити, ні усунути. Тому питання про зміну президента, який втратив довіру свого народу, та партій, що його підтримували, залишається надзвичайно складним. Навіть коли ситуація супроводжується «актами насилля і протизаконними діями, впертий носій влади може робити вигляд, що нічого не відбулось» [10, с. 200]. У деяких президентських республіках усе ж таки передбачається можливість усунення глави виконавчої влади за допомогою проголошення імпічменту, але ця процедура є дуже складною, і її практична реалізація малоімовірна. Відтак процес пристосування до зміни ситуації є складним і передбачає вирішення кризи за рахунок законодавчої влади або уряду. Як показує практика в президентських системах часто складається ситуація, коли строк при посаді добуває особа, яка не має жодної довіри громадян і авторитету серед політиків, що неминуче накладає свій відбиток і на загальний стан політичної системи.

Ще однією особливістю президентських систем правління є обрання президента на точно визначений певний термін, що супроводжується також обмеженням можливостей повторного балотування. Цей чинник впливає на усіх учасників політичного процесу. Президентські вибори, в яких не має права брати участь попередній президент, приводять до «перезавантаження» усієї системи і викликають нову розстановку політичних сил. Відтак політична система періодично переживає доволі тривалі періоди нестабільності, яка триває протягом консолідації влади навколо нового президента.

Особливістю президентських республік, яка відрізняє їх від інших форм правління, є те, що президент, який перебуває на посаді вже другий термін поспіль, не може бути покараний неперевірянням, або він нагороджений повторним обранням. Він іде зі своєї посади у будь-якому випадку, не має можливості переобиратися на наступний строк, і тому він «непідзвітний». Ще одна небезпека такої ситуації, вказана Х. Лінцом, полягає в тому, що президент у подібній ситуації, прагнучи завершити втілення своїх планів, довести до кінця свої ініціативи чи максимально повно втілити в життя свої погляди, здатен до нерозумних витрат бюджетних коштів і ризикованих дій,

що викликають соціальну і політичну поляризацію в країні. Прикладом подібних дій може бути присвоєння звання Героя України Степану Бандері, здійснене в останні дні президентства В. Ющенка.

Висновки. Президентські республіки забезпечують стабільність влади, проте з їх існуванням пов'язані тенденції до нестабільності суспільства. Республіканські форми правління з домінуванням влади президента здатні викликати дуже суттєву поляризацію, як соціальну, так і політичну, внаслідок того, що сама ця система під час виборів працює за принципом «переможець отримує все». Це перетворює вибори на безкомпромісне змагання, на гру з нульовою сумою, максимально підвищує ставки сторін і веде до серйозних конфліктів. Приклади президентських виборів в Україні 2010, і особливо 2004-2005 років, промовисто продемонстрували, як напруга виборча, конкуренція між кандидатами можуть перерости в напругу у суспільстві, у конфлікти за різними напрямками і векторами та поляризацію суспільства. Проте не тільки період виборів загрожує стабільності суспільства. Небезпека президентських виборів посилюється жорсткими строками діяльності президентської влади. На весь період президентського мандату чітко визначаються переможці та переможені. Не залишається сподівань на якісь зрушення в укладених союзах, підвищення стабільності уряду шляхом створення великих коаліцій чи організації виборів у відповідь на різку зміну обставин. Замість цього ті, хто програли, змушені чекати чотири чи п'ять років, практично не маючи доступу ні до виконавчих структур, ні до влади. Доводиться констатувати, що американський варіант президентської республіки – унікальний випадок, де протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади ніколи не було радикалізованим і не викликало поляризації в суспільстві.

Особливістю президентської республіки є постійна загроза скочування до авторитаризму. Можна виділити такі основні механізми, які мають завадити реалізації цієї загрози: заборона переобрання більше ніж два рази поспіль, система стримувань та противаг, яка включає виборні судові органи та авторитетний парламент, наявність механізму імпічменту. Практика пострадянських країн промовисто демонструє, що скочування до авторитаризму починалося саме з усунення чи трансформації цих механізмів – дозволу балотуватися необмежену кількість разів або продовження строку перебування при владі, нападкам на парламент і урізанню його функцій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воскресенский Ю. В. Понятие формы правления и критерии ее различия / Ю. В. Воскресенский // *Держава і право* : збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2002. – Вип. 15. – С. 178–185.
2. Дем'янець В. Інститут президентства в країнах Центрально-Східної Європи / В. Дем'янець // *Нова політика*. – 1999. – № 3. – С. 5–7.

3. Закусило О. Для чого державі президент / О. Закусило, В. Мельниченко // Віче. – 1993. – № 12. – С. 18–28.
4. Кармазіна М. Інститут президентства: походження та сутність феномена / М. Кармазіна // Політичний менеджмент. – 2004. – № 3 (6). – С. 36–50.
5. Кармазіна М. Інститут президентства в Україні: стан і перспективи досліджень / М. Кармазіна // Політичний менеджмент. – 2004. – № 5 (8). – С. 122–136.
6. Кононенко Н. А. Інститут президентства в країнах з партійною формою правління / Н. А. Кононенко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. – 1997. – Вип. 1. – С. 126–169.
7. Королько В. Порівняльний аналіз форм державного правління і український тип демократії / В. Королько // Схід. – 1996. – № 7. – С. 1–11.
8. Кульчицький С. Президент / С. Кульчицький // Президент. – 1999. – № 1. – С. 5–7.
9. Кынев А. В. Інститут президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации / А. В. Кынев // Полис. – 2002. – № 2. – С. 126–137.
10. Лінц Х. Дж. Небезпеки президентства / Х. Дж. Лінц // Глобальне відродження демократії / [за ред. Л. Даймонда, М. Платтнера]. – Львів : Ахілл, 2004. – С. 178–206.
11. Орлов А. Президентские республики в Латинской Америке / А. Орлов. – М. : Юрист, 1995. – 72 с. (Першотвір).
12. Шугарт М. Президентские системы / М. Шугарт, Д. Кэри // Современная сравнительная политология : хрестоматия [науч. ред. : Голосов Г. В., Галкина Л. А.]. – М., 1997. – С. 198–246.
13. Lijphart A. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries / A. Lijphart. – New Haven : Yale University Press, 1984. – 229 p.
14. Lijphart A. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations. Paper presented to the Research Symposium «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?» / Lijphart A. – Georgetown University, Washington, 1989. – P. 157–179.
15. The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives / [Ed. by Juan J. Linz and Arturo Velenzuela]. – The John Hopkins Univ. Press, 1994. – 192 p.

Рецензенти: Колісніченко А. І., д.і.н., професор;
Євтушенко О. Н., к.політ.н., доцент.

© Алексєєнко І. Г., 2010

Стаття надійшла до редколегії 11.11.2010 р.