

ЗБАЛАНСОВАНИЙ НАПІВПРЕЗЕНТАЛІЗМ: ОСОБЛИВОСТІ, РИЗИКИ ТА ПОЗИТИВИ

Напівпрезиденталізм – система правління й конституційна модель, якій властива посада всенародно й безпосередньо (прямо) обраного на фіксований термін президента (зазвичай як глави держави, але інколи як глави держави і глави виконавчої влади), а також прем'єр-міністра й урядового кабінету, які обов'язково колективно відповідальні перед парламентом. У визначенні не враховано повноважень президентів, прем'єр-міністрів/урядів та парламентів [2]. Вони змінюються залежно не лише від конституційних, а й політичних передумов, зокрема результатів всенародних президентських і парламентських виборів. Тому формальні й фактичні повноваження президентів, прем'єр-міністрів/урядів і парламентів впливають на позиціонування напівпрезидентських систем (станом на кінець 2014 р. у світі зафіксовано 54 держави із напівпрезидентською системою правління). Це означає, що напівпрезиденталізм може наблизитися до президенталізму чи парламентаризму, залишаючись конституційно незмінним, а може й фактично відповідати напівпрезиденталізму як інституціоналізованій системі правління. Саме тому всі напівпрезидентські системи (зазвичай виокремлюють президентсько-парламентські і прем'єр-президентські (або парламентсько-президентські)) потрібно класифікувати, врахувавши фактичні повноваження президентів, прем'єр-міністрів та парламентів, а також особливості дуалізму виконавчої влади [10].

Існують напівпрезидентські системи з номінальними президентами (які важливі тільки з огляду на процес формування й припинення повноважень урядів), що функціонують парламент-подібним чином (Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Словенія, Чехія, Словаччина, Фінляндія тощо); напівпрезидентські системи з дуже сильними чи всесильними президентами [6], які функціонують президент-подібним чином (Азербайджан, Білорусь, Росія, Казахстан та інші) і дуже часто недемократично [8, с. 163]; напівпрезидентські системи, у яких повноваження президентів, прем'єр-міністрів та парламентів є сумірними або майже сумірними, тобто системи з різною кореляцією приблизного балансу сили ключових політичних інститутів [9] (наприклад, Грузія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Україна, Франція, Хорватія [11; 16; 17]). Такий варіант напівпрезиденталізму називають *збалансованим*. Йому не притаманне вирішальне домінування владних повноважень президента, прем'єр-міністра

чи парламенту для здійснення виконавчої влади, тому наявне ускладнення дуалізму виконавчої влади. Серед усіх типів напівпрезиденталізму дослідники найчастіше критикують саме збалансований, за якого можливі сценарії блокованого конституційного й міжінституційного конфліктів. Надто коли виборці не забезпечують парламентської більшості жодному з центрів виконавчої влади. Найчастіше таке стається в періоди когабітацій, коли зникає керованість процесом та знижується рівень легітимності державної влади [3; 4; 5; 14, с. 286], але інколи трапляється й в умовах систем уніфікованої більшості, коли прем'єр-міністр і президент входять до тієї самої партії чи коаліції. Як зазначає Т. Чжун-Хсієнга [13], будь-який різновид і тип напівпрезиденталізму може проходити різні фази реалізації (президент-домінантну, прем'єр-домінантну, парламент-домінантну, когабітаційну, збалансовану), тому очевидно, що збалансований напівпрезиденталізм – у гіршій ситуації порівняно з іншими типами напівпрезиденталізму. Він наражається на більшу кількість конституційно-правових і політичних викликів, адже коли протилежні інститути влади досягають паритету, вони змагаються за першість у законодавчих і виконавчих повноваженнях. Навіть попри формальну норму, що парламент – найвищий орган законодавчої влади, бо фактично це не завжди так [7; 19]. Надто коли опозиційні один до одного президент, прем'єр-міністр і парламент мають однакові фактичні повноваження, а тому змагаються за владу провадити законодавство [1].

Найбільш яскраво це виявляється в когабітаційній та збалансованій фазах збалансованого напівпрезиденталізму. Когабітаційна фаза кілька разів виникала у Франції, Литві, Польщі, Румунії, Хорватії, Грузії, Португалії, Україні тощо [4], її характеризують ситуації, коли президенти й прем'єр-міністри належать до опозиційних партій, і обидві не беруть участі у формуванні урядових кабінетів. Водночас джерела легітимності державної влади, зокрема виконавчої, у президента й прем'єр-міністра – різні. У таких умовах прем'єр-міністри відповідальні за більшу частину законодавчої та виконавчої влади, а президенти – лише за окремі резервні сфери, питання та галузі внутрішньої і зовнішньої політики, хоч і мають деякі додаткові повноваження для балансу (право на розпуск парламенту, видання указів із силою закону, керування засіданнями уряду, законодавче вето тощо) [12]. Це спричинює наростання конфлікту між президентом та прем'єр-міністром у системі дуалізму виконавчої влади, адже їх повноваження виявляються сумірними або майже сумірними, однак фактично в більшості питань превалює прем'єр-міністр. Ситуацію дещо корегують президентсько-парламентські напівпрезидентські системи, у яких інституціоналізовано право президента відправляти урядовий кабінет у відставку.

Збалансована фаза збалансованого напівпрезиденталізму зумовлює ще більше політичних та інституційних викликів, бо передбачає конфронтацію всенародно обраних президента і парламенту, коли жодна партія або коаліція не контролює законодавчої/парламентської більшості, тобто коли формуються уряди меншості або й непартійні уряди, які спираються на ситуативну підтримку партій у парламенті (наприклад, у Веймарській Республіці 1918 – 1933 рр., Російській Федерації 1991 – 1993 рр., Грузії 1992 – 1993 рр.). Це призводить до швидкої зміни міжінституційної та політичної динаміки, зокрема на парламентській арені, тому в політичній системі можливі різноманітні *ad hoc* альянси, які найчастіше детерміновані практикою провадження так званого “подвійного законодавства”, а інколи успадковані внаслідок переворотів чи “громадянської” узурпації влади (у Веймарській Республіці це зробив А. Гітлер, у Російській Федерації – Б. Єльцин, у Грузії – Е. Шеварднадзе), що зумовлює поступову чи радикальну авторитаризацію політичних режимів. Обидві окреслені фази збалансованого напівпрезиденталізму особливо небезпечні, коли президенти мають право видавати укази із силою закону, а парламенти можуть ухвалювати закони, які апріорі вищі за силою за будь-які укази й можуть долати їх. Така ситуація автоматично створює міжінституційний конфлікт.

Тому збалансований напівпрезиденталізм детермінований такими політико-інституційними ризиками: 1) максимально посилює ймовірність виникнення й поширення напруженості між інститутами влади, які мають підтримку різних партійно-політичних сил парламенту, в системі дуалізму виконавчої влади; 2) потенційно/теоретично максимально знижує рівень демократичності політичного процесу, а також легітимності й ефективності політичної влади у тих країнах, які лише почали трансформуватися (часто так, як і в президентських системах [14, с. 286; 20]); 3) ускладнює чи тимчасово унеможливає усунення від влади нелегітимного президента, прем'єр-міністра або парламенту; 4) максимізує ймовірність розвитку міжінституційних ситуацій, за яких ані президент, ані прем'єр-міністр, ані будь-яка партія чи коаліція не мають незалежної більшості у законодавчій владі [18, с. 17–18], тому часто змінюються коаліції й уряди, а президент постійно нерегламентовано втручається у діяльність урядів та використовує свої резервні повноваження [21].

Збалансований напівпрезиденталізм також позиціонується як найбільш інституційно нестабільний тип напівпрезиденталізму, бо він формально-конституційно та програмно базується на ідеї конституційно-правової сумірності і балансу повноважень президентів та глав урядів. Порушення інституційної стабільності у збалансованому

напівпрезиденталізму є проекцією балансу “подвійної легітимності” глави держави та глави уряду, а також сумірності їхніх повноважень у виконавчій владі. Річ у тім, що всенародно обрані президенти чітко (однак завжди суб’єктивно) розуміють, що їхні формальні повноваження не завжди або не зовсім відповідають мандату, який їм надав електорат [15, с. 251]. Ситуацію значно загострює когабітація, коли президенти, навіть формально слабші, ніж прем’єр-міністри, спираючись на персональну популярність, намагаються діяти як “інтерпретатори волі народу” в спробі пошуку додаткових важелів впливу на систему. І навпаки, з дещо слабшими, ніж президенти, прем’єр-міністрами, які постають перед дилемою здійснення виконавчої влади у тих “політичних аренах” (“доменах”), що позиціонуються як конституційно суперечливі. Особливого наголосу проблема набуває тоді, коли невдалою є реалізація соціальних, політичних і економічних реформ, за які безпосередньо відповідальні глави урядів, а не президенти.

Позитивом збалансованого напівпрезиденталізму часто вважають те, що він уможливорює достатню фрагментацію, фракціоналізацію і поляризацію партійно-політичних систем, а внаслідок міжпартійної конкуренції здатний сприяти консолідації демократії. Але лише за умови, що на ранній стадії демократичного транзиту збалансований напівпрезиденталізм не спричинив колапсу/відкату від демократії, а політична система ґрунтується на всебічному консенсусі та плюралізмі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Литвин В. Класифікація європейського півпрезиденталізму [Електронний ресурс] / В. Литвин // Демократичне урядування: Електронне наукове фахове видання. – 2009. – № 3. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Lytvyn.pdf>
2. Литвин В. Подвійна виконавча влада: теорія та практика європейського півпрезиденталізму / В. Литвин // Освіта регіону : політологія, психологія, комунікації. – 2009. – № 3. – С. 25–33.
3. Литвин В. Теоретико-методологічні “хвилі” дослідження республіканських систем державного правління : від В. Баджехота до Р. Еллі / В. Литвин // Вісник Львівського університету: Серія “Філософсько-політологічні студії”. – 2013. – № 3. – С. 146–155.
4. Литвин В. Теорія та практика когабітації в напівпрезидентських системах Європи / В. Литвин // Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації. – 2011. – Vol. 4. – Р. 140–149.

5. Романюк А. Інститут когабітації та політичні наслідки його реалізації в Україні / А. Романюк, В. Мельник // Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – 2009. – № 17. – С. 69–73.
6. Amorim Neto O. Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies / O. Amorim Neto, K. Strøm // British Journal of Political Science. – 2006. – Vol. 36. – P. 619–643.
7. Bahro H. Virtues and vices of semi-presidential government / H. Bahro // Journal of Social Sciences and Philosophy. – 1999. – Vol. 11. – No. 1. – P. 1–37.
8. Croissant A. From transition to defective democracy: Mapping Asian democratization / A. Croissant // Democratization. – 2004. – Vol. 11. – No. 5. – P. 156–178.
9. Elgie R. Semi-presidentialism in Europe / R. Elgie. – Oxford: Oxford University Press, 1999.
10. Elgie R. The classification of democratic regime type : conceptual ambiguity and contestable assumptions / R. Elgie // European Journal of Political Research. – 1998. – Vol. 33. – P. 219–238.
11. Frye T. A politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies / T. Frye // Comparative political studies. – 1997. – Vol. 30. – No. 5. – P. 523–552.
12. Helms L. Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies / L. Helms // Government and Opposition. – 2004. – No. 391. – P. 22–54.
13. Jung-Hsiang T. Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock / T. Jung-Hsiang // French Politics. – 2008. – Vol. 6. – P. 63–84.
14. Linz J. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe / J. Linz, A. Stepan. – Johns Hopkins University Press, 1996. – 485 p.
15. Sedelius T. The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe / T. Sedelius. – Örebro Studies in Political Science, 2006. – 317 p.
16. Shugart M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics / M. Shugart, J. Carey. – Cambridge University Press, 1992. – 332 p.
17. Siaroff A. Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction / A. Siaroff // European Journal of Political Research. – 2003. – Vol. 42. – P. 287–312.
18. Skach C. Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic / C. Skach. – Princeton University Press, 2005. – 168 p.

19. Skach C. Constitutional origins of dictatorship and democracy / C. Skach // Constitutional Political Economy. – 2006. – Vol. 16. – P. 347–368.
20. Stepan A. The French Fifth Public: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil / A. Stepan, E. Suleiman // Chehabi H. Politics, Society and Democracy : Comparative Studies / H. Chehabi, A. Stepan, J. Linz. – Boulder, 1995. – P. 394–414.
21. Yu-Shan W. Semi-presidentialism Easy to Choose, Difficult to Operate : The Case of Taiwan / W. Yu-Shan // Elgie R. Semi-presidentialism Outside Europe / R. Elgie, S. Moestrup. – Routledge, 2007. – P. 201–218.

Ігор Осадчук

ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ “ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ” ТА “СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ”

У політологічній літературі інколи паралельно або відокремлено використовують такі поняття, як “монархічна форма правління”, “республіканська форма правління”, “президентська форма правління”, “парламентська форма правління”, “напівпрезидентська форма правління”. За формою правління країни усталено поділяють на монархії і республіки; монархії, відповідно, на абсолютні, дуалістичні та парламентські, а республіки – на президентські, парламентські і напівпрезидентські. Унаслідок такого поділу, а також спираючись на праці М. Сахарова [1], А. Лейпхарта [2], С. Паречіної [3], О. Зазнаєва [4], розрізняємо поняття “форма державного правління” та “система державного правління”.

Підтримуючи позицію М. Сахарова, вважаємо, що коректніше з погляду наукової термінології говорити про президентську, напівпрезидентську, парламентську системи правління, відокремлюючи їх тим самим від форм державного правління. Водночас цілком прийнятним є традиційне тлумачення поняття “форма державного правління”, яка може бути республіканською чи монархічною [1, с. 3].

Як зазначає С. Паречіна, не потрібно змішувати поняття “форма правління” і “система правління”. Форма правління – основа формування вищої державної влади в тій чи іншій політичній системі; вона буває виборною або спадковою. Система правління, за словами дослідниці,