



УДК 328.1:321.7

# ПРЕМ'ЄР-ПРЕЗИДЕНТСЬКІ СИСТЕМИ В КОНТЕКСТІ КОНСОЦІОНАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Мовчан Уляна Ігорівна

Розглянуто основні риси напівпрезиденталізму та проблеми, які виникають при запровадженні цього режиму. Запропоновано звернутися до консоціональної теорії демократії для оптимізації політичної системи України.

**Ключові слова:** напівпрезиденталізм, прем'єр-президентська система, консоціоналізм, велика коаліція, пропорційне представництво.

Останнім часом у політологічній літературі обговорюється проблема функціонування не-класичних варіантів демократії, які виникли за межами європейських політій. Наприклад, світовий досвід запровадження мажоритарної моделі в багатосегментних державах продемонстрував її неспроможність сприяти ефективному управлінню. Аналогічній критиці піддається система президентського правління (Х. Лінц, А. Степан та С. Скеч, А. Валензуела). Увага дослідників дедалі більше зосереджується на пошуку альтернативних варіантів, адекватних процесам пізнього націо- та державотворення. Частина дослідників обговорює можливості альтернативних моделей, зокрема консенсусної демократії, завдяки якій можливе представництво усіх значущих суспільно-політичних груп. Це питання дуже актуальне для України у зв'язку з неспроможністю функціонування класичного варіанта конкурентної демократії, яка в українських реаліях призводить до перманентного паритету сил, де ніхто не здатен отримати абсолютної більшості. Особливу роль відіграє інституціональний дизайн системи, який може сприяти як доцентровим, так і відцентровим тенденціям. Одним із перспективних напрямів досліджень, на нашу думку, є теорія консоціональної демократії А. Лейпхарта.

Стаття присвячена вивченню прем'єр-президентської системи в контексті теорії консоціональної демократії. **Мета дослідження** – визначити, як можна застосувати прем'єр-президентську форму правління для оптимізації інститутів, що будуються на основі принципів консоціональної демократії.

Серед фахівців інституціонального дизайну триває дискусія щодо інститутів, які запроваджують держави (особливо багатосегментні) на шляху демократизації. Вивчаючи ту чи іншу систему, дослідники звертають увагу на те, чи вона зводиться до принципу «переможець отримує все» та монополізації влади на недемократичних принципах. Так, Х. Лінц вважає, що «парламентська система більш сприяє стабільній демократії, ніж президентська» [1, с. 803]. Він зазначає, що «президентський устрій функціонує відповідно до правила «переможець отримує все» – принципу, якому властива тенденція перетворювати демократичну політику в гру з нульовою сумою». Зроблений Х. Лінцом висновок особливо вартий уваги для країн із глибокими політичними розколами й численними політичними партіями; їм парламентаризм загалом пропонує кращу надію на збереження демократії. В суспільствах, що «поляризовані або поділені численними розламами, багатопартійна система з пропорційним

представництвом може дати змогу сформувати альтернативні коаліції, а отже, запобігти небезпечним результатам гри з нульовою сумою виграшу» [1, с. 804–807]. З цією точкою зору погоджується і Дж. Сарторі, який зазначає, що «система «переможець отримує все» є недоцільною, якщо державний устрій поляризований і (або) характеризується різномірною політичною культурою» [2, с. 100]. Однак висновок Х. Лінца про зв'язок президенціалізму та принципу «переможець одержує все» піддається критиці. Зокрема серйозні заперечення були висунуті Д. Горовіцем та С. Мейнверінгом. Так, Д. Горовіц пише, що «модель мажоритарної демократії теж має таку рису, як «переможець отримує все», коли кожен, хто має більшість у парламенті, може узурпувати собі державну владу» [3, с. 828]. Він наводить приклад колоніальних держав, що успадкували парламентські системи під час набуття незалежності, коли низка етнічних груп спромоглася забезпечити собі більшість місць у парламенті й закрити шлях до влади решті груп [3, с. 828]. С. Мейнверінг зазначає, що «парламентські системи з дисциплінованими партіями здатні контролювати відносну більшість у парламенті, формують уряд, для якого практично немає заборон. В цьому сенсі вони реалізують принцип «переможець отримує все» більшою мірою, ніж президентські системи» [4, с. 55]. С. Мейнверінг та М. Шугарт вказують на ще одну загрозу парламентаризму: «В країнах з недисциплінованими політичними партіями перехід до парламентаризму здатен загострити проблеми функціонування всієї політичної системи і навіть призвести до її нестабільності» [4, с. 72].

Парламентські демократії мали значну перевагу над президентськими в багатьох ключових аспектах, особливо у здатності виживати в широкому наборі умов. Президентські режими характеризуються слабкими політичними партіями та частими патовими ситуаціями між президентом і парламентом у контексті розробки рішень через недоліки механізму вирішення конфліктів між виконавчою та законодавчою владою. У парламентській системі уряд повинен мати довіру та підтримку з боку законодавців, отже не може існувати без підтримки більшості парламенту. В президентських режимах президент обирається на фіксований термін народом і не залежить від парламенту. І якщо на виборах його партія не отримала більшості, то не існує механізмів вирішити конфлікт між двома легітимними гілками влади (президентом і парламентом) [5].

М. Шугарт і Дж. Кері стають на захист президентських систем і стверджують, що іс-

нуючі дослідження ігнорують багато важливих факторів, зокрема інституційний дизайн та електоральні правила. Вони наголошують, що не президентські режими викликають нестабільність, а тільки певні конфігурації президентських повноважень. Дослідники поділяють аргументи проти президенціалізму на три категорії: проблеми тимчасової жорсткості системи (фіксовані терміни), мажоритарні тенденції та подвійна демократична легітимність. Автори стверджують, що існують чотири основні переваги президенціалізму, які відсутні в парламентських системах: пряма підзвітність виконавчої влади, чітка визначеність результатів виборів, існування системи взаємних стримувань і противаг між гілками влади, а також потенційна роль президента як арбітра в системі [6].

Дана дискусія свідчить про те, що ані президентська, ані парламентська система не здатна ефективно функціонувати в багатосегментних суспільствах із нерозвиненою та слабкою партійною системою. Виходом може бути звернення до змішаних різновидів, зокрема пошук оптимальної інституціональної конфігурації напівпрезидентської моделі. Напівпрезиденціалізм поєднує всенародно обраного на чітко визначений термін президента, який співіснує з прем'єр-міністром та урядом, що відповідає перед парламентом. М. Шугарт та Дж. Кері пропонують розділяти напівпрезиденціалізм на прем'єр-президентський і президентсько-парламентський підтипи: в першому прем'єр-міністр та уряд підпорядковані тільки парламентській більшості, в другому – і парламенту, і президенту. В типовій прем'єр-президентській системі «президент висуває кандидатуру прем'єр-міністра, який є головою кабінету, але влада зміщати кабінет залишається за парламентською більшістю» [7, р. 333]. У табл. 1 представлені країни за чотирма типами демократичних режимів [6, р. 73-74].

На нашу думку, в цілому напівпрезиденціалізм можна розглядати як оптимальний вибір інституційного дизайну: він привносить у демократію як дієву легітимність, так і ефективне управління. Прямі вибори президента допомагають забезпечити легітимність, тоді як інституційне розосередження влади робить управління відкритішим і допомагає обмежити авторитарні тенденції. Народна підтримка сильної національної фігури може сприяти об'єднанню розколотого суспільства, проте у разі, коли сильний президент приймається тільки однією стороною (як правило, більшістю етнічної та/або соціетальної/регіональної групи у багатоетнічному суспільстві), навіть напівпрезиденціалізм перетворюється на

## Типи демократичних режимів у світі

Президентські	Президентсько-парламентські	Прем'єр-президентські	Парламентські
Аргентина Бенін Болівія Бразилія Венесуела Гамбія Гватемала Гондурас Домініканська Республіка Замбія Індонезія Китай Кіпр (Південний) Колумбія Коста-Рика Корея (Південна) Мадагаскар Малаві Мексика Нікарагуа Панама Парагвай Сальвадор США Уругвай Чилі Філіппіни	Австрія Грузія Мозамбік Намібія Перу Росія Сенегал Тайвань Україна Шрі-Ланка	Болгарія Вірменія Ірландія Литва Македонія Малі Монголія Польща Португалія Румунія Словаччина Словенія Фінляндія Франція Хорватія	Австралія Албанія Бангладеш Бельгія Ботсвана Велика Британія Греція Данія Естонія Індія Іспанія Італія Канада Латвія Малайзія Маврикій Молдова Нідерланди Німеччина Нова Зеландія Норвегія Папуа Нова Гвінея ПАР Тринідад і Тобаго Туреччина Угорщина Чехія Швеція Ямайка Японія

найважливіший фактор подальшого розколу та нестабільності [8]. Ще однією загрозою напівпрезидентіалізму в умовах транзитного суспільства, як зазначає Л. Кіршке, є «боротьба між опозиційними партіями всередині виконавчої влади (між президентом і прем'єр-міністром) за доступність до ресурсів, яка може призвести до розпаду системи» [9, р. 1390].

Напівпрезидентські системи ефективно функціонують у сформованих національних державах та відносно гомогенних суспільствах з невеликою кількістю соціетальних розколів (Франція, Польща, Румунія, Фінляндія, Португалія). Як правило, в таких країнах діє або різновид мажоритарної, або помірно пропорційна система виборів, що створює партійну систему з числом ефективних парламентських партій 2 або 2,5. Тому в таких країнах більшість і меншість перебувають в уряді по черзі. В Україні ж за умови існування рівноваги політичних сегментів уряд на такій осно-

ві фактично втрачає можливість ефективного функціонування.

Існуючий паритет сил і неможливість ефективного функціонування системи й викликають дискусії щодо напівпрезидентської моделі серед українських учених і політиків. Частина вважає, що інститут президентства необхідно посилювати, завдяки чому зміцниться виконавча вертикаль влади, а це дасть змогу ефективніше здійснювати реформи. Інші вказують, що прем'єр-президентська система тільки посилює дисбаланси, дуальна структура влади призводить до постійних патових ситуацій, тому необхідно переходити до парламентської системи.

Ключовим моментом, що визначає ефективність або неефективність даної моделі, є переважно «екстраконституційні» фактори, пов'язані з функціонуванням політичної системи в цілому, особливо форматом партійної та електоральної систем. У напівпрезидентських системах найважливішим елементом є

наявність або відсутність стабільної пропрезидентської більшості в парламенті. Якщо президент не має стійкої партійної підтримки, він, навіть маючи значні конституційно закріплені повноваження, залишається «слабкою» фігурою в політичному процесі. А повноваження прем'єр-міністра, що користується підтримкою абсолютної парламентської більшості з жорсткою партійною дисципліною, інколи дорівнюють повноваженням президента в президентських системах. В українській практиці традиційно має місце паритет основних сегментів суспільства, коли жодна із суспільно-політичних груп не може отримати значно більше, ніж 50 % на загальнонаціональних виборах. Відповідно, часто виникає «коабітація», коли президент і прем'єр-міністр належать до різних політичних сил. Така патова ситуація призводить до дисфункціональності політичної системи, особливо за слабкої партійної системи або наявності «партійних субінститутів (регіональних політичних машин і політизованих фінансово-олігархічних груп)» [10, р. 152]. За президентства В. Ющенка Україна пережила три періоди коабітації (під час прем'єрства Ю. Тимошенко (два терміни) та В. Януковича), що характеризувалися гострим конфліктом між президентом і прем'єр-міністром (табл. 2).

Таблиця 2

## Періоди коабітації у 2005–2010 рр.

Прем'єр-міністр	Партія/блок	Термін
Тимошенко Ю. В.	БЮТ	4 лютого – 8 вересня 2005 р.
Янукович В. Ф.	Партія регіонів	4 серпня 2006 – 23 жовтня 2007 р.
Тимошенко Ю. В.	БЮТ	18 грудня 2007 – 3 березня 2010 р.

Рівновага політичних сегментів та часте виникнення коабітації, що блокує політичний процес, викликає питання: як можна нейтралізувати «вузькі місця» напівпрезидентської системи в Україні? В даних умовах необхідно шукати нові шляхи вирішення проблем, пов'язані як з новими концепціями демократії, так і з новими конфігураціями інституціонального дизайну. Певним виходом може слугувати теорія консоціальної демократії

А. Лейпхарта, що вперше була запропонована в статті «Консоціальнона демократія» (1969 р.) журналу *World Politics* та набула розвитку в подальших його роботах «Демократія в багатоскладових суспільствах: порівняльний аналіз» (1977 р.) [11] і «Типи демократії: форми правління та їх ефективність у 36 країнах» (1999 р.) [12].

Визначальною рисою консоціалізму є те, що еліти уникають вироблення рішень простою більшістю. Замість цього вони шукають способи акомодатії політичного конфлікту шляхом досягнення компромісу та мирної згоди через побудову ширших коаліцій [13]. А. Лейпхарт дає визначення консоціальної демократії через її чотири характерні риси. Перша і найважливіша з них – здійснення влади великою коаліцією політичних лідерів усіх значних сегментів багатоскладового суспільства. Вона може мати різні форми, наприклад, кабінет великої коаліції в парламентській системі, «велика» рада або комітет із важливими дорадчими функціями чи велика коаліція найважливіших посадових осіб у президентській системі. Три інших важливих елементи консоціальної демократії: 1) взаємне вето або правило «співпадаючої більшості», що виступає як додаткова гарантія життєво важливих інтересів меншості; 2) пропорційність як головний принцип політичного представництва, що поширюється на правила призначення державних посадовців та розподіл бюджетних фондів; 3) високий ступінь автономності кожного сегмента при здійсненні своїх внутрішніх справ [14, с. 86].

У своєму класичному вигляді теорія А. Лейпхарта була створена для держав із парламентською формою правління та пропорційною виборчою системою. Критики зазначають, що в багатосегментному суспільстві значна пропорційність результатів призводить до їх невизначеності, що може викликати дисбаланси та колапс системи. Значна фрагментація партійного поля ускладнює створення навіть мінімально виграшних коаліцій, тим більше в умовах, коли президент і прем'єр-міністр належать до конкурентних політичних сил, або пропрезидентська сила нездатна сформувати чи контролювати коаліційну більшість. Таким чином, напівпрезидентська система в Україні не працює так, як у сталих гомогенних суспільствах (Франція, Фінляндія, Польща).

Виходом може бути інкорпорація прем'єр-президентської системи в єдину логіку консоціальної теорії, яка була розроблена А. Лейпхартом. На нашу думку, найефективнішим інструментом ліквідації недоліків напівпрезиденталізму є велика коаліція. Стиль правління в консоціальній моделі заснова-

Стратегічні пріоритети, №3 (20), 2011 р.

ний на побудові коаліції інтересів. Оскільки в багатоскладових суспільствах політичні ставки часто піднімаються дуже високо, небажано уподібнювати політику гри з нульовою сумою. Тому для таких суспільств більше підходить велика коаліція, а не схема «уряд проти опозиції». При розробці «нормальних» демократичних конституцій ця дилема вирішується встановленням влади простої більшості для звичайного перебігу подій і спеціальної абсолютної більшості для прийняття важливих рішень [14, с. 86-87]. Головною рисою великої коаліції є не її інституціональний устрій, а участь лідерів найбільших політичних сегментів в управлінні багатоскладовим суспільством. Необхідні умови формування великої коаліції – помірність позицій і готовність до компромісу. У цьому сенсі перспектива участі в уряді – потужний стимул для помірності та компромісу, оскільки в цьому разі зводиться до мінімуму ризик бути обманути іншими партіями або власним необґрунтованим оптимізмом із приводу їхньої готовності до примирення. Будучи разом при владі, партії, що не цілком довіряють одна одній, отримують важливу гарантію політичної безпеки [14, с. 89]. Велика коаліція може досягатися завдяки широкому представництву у виконавчому органі за допомогою таких конституційних вимог: уряд формується шляхом рівного представництва двох етнополітичних груп (Бельгія); всі партії, що подолали 5-відсотковий бар'єр, мають право бути представленими в уряді (ПАР, 1994–1999 рр.); рівне представництво двох головних партій у кабінеті та їх чергування на президентському посту (Колумбія, 1958–1964 рр.); «резервування» поста президента за однією групою, а прем'єр-міністра – за іншою (Ліван) [15, с. 168].

Таким чином, завдяки цьому механізму можливе створення дієвої більшості, де будуть представлені всі значущі соціально-політичні групи. Велика коаліція відходить від принципу «переможець отримує все», що дуже важливо для української політичної системи. Вона створює механізми, де існуючий паритет сил не призводить до патових ситуацій, а навпаки – генерує співробітництво.

Щодо інших елементів консоціальної демократії, наприклад, пропорційності результатів, то А. Лейпхарт зазначає, що країна

форма пропорційності така ж небажана, як і мажоритарна система. Для змішаних режимів більш підходить така електоральна формула, яка запобігає партійній фрагментації або обмежує її. Високий рівень партійної фрагментації може мати різні, інколи важкопрогнозовані наслідки щодо парламентської більшості та її відносин із президентом. Тому необхідно дотримуватися формату помірної пропорційності, яка досягається за допомогою зниження магнітуди округу та/або введення загороджувального бар'єра.

Таким чином, консоціальна демократія А. Лейпхарта може вирішити ключову проблему напівпрезидентських режимів – перманентну залежність президента від формування коаліцій у парламенті. Саме завдяки консоціальному механізму система представництва і конкуруюча легітимність у прем'єр-президентській системі можуть працювати на користь укладення угод, переговорів і компромісу як життєво важливих елементів подальшої консолідації суспільства.

## Висновки

Питання про зв'язок прем'єр-президентської системи та консоціальної демократії не випадкове. Парламентська демократія є невід'ємним атрибутом консоціальної демократії. Водночас у країнах зі слабкою партійною системою, де партії більш схожі на партійні субститути, розбудова парламентаризму стикається з труднощами. Виходом може бути прем'єр-президентська система, яка за набором інститутів близька до парламентської, але водночас зберігає переваги президентської. Всенародно обраний та політично сильний президент може компенсувати відсутність організованих політичних партій, які необхідні для ефективного функціонування парламентської системи.

Консоціальна модель напівпрезиденціалізму може бути ефективною для держав-націй із соціально-політичними розмежуваннями та недорозвинутою партійною системою, зокрема для України. Велика коаліція всіх значущих сегментів суспільства та помірний пропорційний формат виборів слугуватиме стабільному та ефективному здійсненню влади в прем'єр-президентській республіці та забезпечить консолідацію українського суспільства.

## Список використаних джерел

1. *Ліниц, Х.* Президентська система і парламентаризм / Х. Ліниц // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К. : Смолоскип, 2005. – Ч. IV. – XXVIII + 1108 с. – С. 802–827.
2. *Сарторі, Дж.* Порівняльна конституційна інженерія : Дослідження структур, мотивів і результатів / Джованні Сарторі. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.

3. *Горовіц, Д.* Порівняння демократичних систем / Д. Горовіц // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К. : Смолоскип, 2005. – Ч. IV. – XXVIII+1108 с. – С. 826–833.
4. *Шугарт, М.* Хуан Линц, президенциализм и демократия: качественная переоценка / М. Шугарт, С. Мэйнуоринг // ОЙКУМЕНА : Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Х. : Константа, 2003. – Вып. 1. – С. 50–75.
5. *Cheibub, J. A.* Democratic institutions and regime survival : Parliamentary and presidential democracies reconsidered / J. A. Cheibub, F. Limongi // Annual Review of Political Science. – 2002. – Vol. 5. – P. 151–179.
6. *Samuels, D. J.* Presidents, Parties, and Prime Ministers / D. J. Samuels, M. S. Shugart. – Cambridge University Press, 2010.
7. *Shugart, M. S.* Semi-Presidential Systems : Dual Executive and Mixed Authority Patterns / M. S. Shugart // French Politics. – 2005. – № 3. – P. 323–351.
8. *Basta, L. R.* Governmental Systems in Multicultural Societies / L. R. Basta [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.federalism.ch/files/documents/governmentalsystems\\_tipsheet\\_209.01\\_final.pdf](http://www.federalism.ch/files/documents/governmentalsystems_tipsheet_209.01_final.pdf)
9. *Kirschke, L.* Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States / L. Kirschke // Comparative Political Studies. – 2007. – Vol. 40, № 11. – P. 1372–1394.
10. *Hale, H. E.* Why Not Parties? Electoral Markets, Party Substitutes, and Stalled Democratization in Russia / H. E. Hale // Comparative Politics. – 2005. – Vol. 37, № 2. – P. 147–166.
11. *Лейпхарт, А.* Демократия в многосоставных обществах : сравнительное исследование : [пер. с англ.] / А. Лейпхарт ; под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской. – М. : Аспект Пресс, 1997. – 287 с.
12. *Lijphart, A.* Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-six Countries / A. Lijphart. – New Haven : Yale University Press, 1999. – 351 p.
13. *Andeweg, R. B.* Consociational Democracy / R. B. Andeweg // Annual Review Political Science. – 2000. – № 3. – P. 509–536.
14. *Лейпхарт, А.* Со-общественная демократия / А. Лейпхарт // Полис. – 1992. – № 3. – С. 86–99.
15. *Лейпхарт, А.* Конституционный дизайн для расколотых обществ / А. Лейпхарт // ОЙКУМЕНА : Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций / ред. кол. : В. П. Семиноженко (рук. проекта) и др. ; науч. ред. и сост. А. А. Фисун. – Х., 2009. – Вып. 6. – С. 165–179.