



УДК 342.51:329.8

ПРЕЗИДЕНТ, ПАРТІЙНА СИСТЕМА ТА УРЯД: ПОТЕНЦІЙНІ КОНФЛІКТИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Мовчан Уляна Ігорівна

Розглянуто, як парламентська більшість впливає на відносини між президентом та урядом. Вказано на чинники, від яких залежить стабільність уряду, та проаналізовано вплив партійної системи на тривалість його повноважень.

Ключові слова: президент, парламент, уряд, партійна система, парламентська більшість.

Більшість дослідників схиляються до того, що напівпрезидентоналізм дає кращу надію на функціонування демократії та поєднує риси президентської та парламентської форм правління. Водночас досвід функціонування напівпрезидентських систем свідчить, що за певної конфігурації інститутів вони не приводять до розвитку демократії, а в деяких випадках навіть сприяють становленню авторитаризму. Це зумовлює актуальність досліджень того, як необхідно розподіляти повноваження між президентом та урядом, а також який вплив мають партійна та електоральна системи. Дана проблематика певною мірою висвітлювалася у працях таких вчених, як М. Шугарт, Дж. Паскіно, Р. Елджі, А. Лейпхарт.

Метою даної статті є аналіз взаємовідносин між президентом і парламентською більшістю, того, як остання впливає на потенційні конфлікти між урядом і президентом, а також визначення ролі партійної системи у відносинах між урядом і президентом.

У різних політичних системах формування кабінету належить різним акторам. Так, відмінність між парламентською та президентською формами правління полягає в тому, що за парламентаризму уряд повинен мати під-

тримку парламентської більшості, де парламент може відправляти кабінет у відставку в будь-який час, тоді як у президентській системі уряд не може бути зміщено більшістю у парламенті. Також у цій системі президент залишається главою уряду, навіть якщо він є опозиційним парламенту. Друга відмінність полягає в тому, що за парламентаризму будь-яка партія може бути ініціатором створення коаліції, однак здебільшого партія меншості може бути виключена із цього процесу. За президентоналізму тільки президент може формувати уряд і президентська партія має обов'язково бути включеною до кабінету, незважаючи на те, скільки місць вона контролює [1, р. 567-568].

Парламентські конституції пропонують партіям порівняно легкі та прості механізми партійної підзвітності, мінімізуючи моральні ризики. Через те, що виконавча влада виникає з парламентської більшості, внутрішня партійна політика прямо визначає, хто керуватиме урядом, а також як ці люди керуватимуть урядом. Таким чином, коли партії обирають своїх агентів зі своєї верхівки та підтримують ефективний контроль за цими агентами після їх просування до верхівки виконавчої влади, ми можемо говорити про парламентаризовані

партії. Навпаки, тією мірою, якою партії делегують повноваження агентам, які можуть бути обраними, виходячи із характеристик, не пов'язаних з їх відданістю самій партії та які не можуть бути відкликани, ми можемо говорити про президенціалізовані партії. Оскільки всенародно обраний президент має відношення до всього, до чого прагнуть партії – голоси, посади чи загальна політика, то поділ влади не просто виокремлює одну гілку від іншої, він розколює партію внутрішньо, створюючи особливі дилеми для членів тієї самої партії, які займають або прагнуть отримати місця в різних гілках влади.

Ситуація, за якої президент і парламент обираються окремо, та коли парламент має незначний вплив на формування кабінету, формує партійну стратегію щодо того, кого призначити на виконавчі чи законодавчі посади, як сформувати електоральну чи правлячу коаліцію, якими мають бути наповнення виборчих кампаній та зміст чи рівень підтримки пропозицій виконавчого органу. Несумісні стимули між різними рівнями однієї політичної партії можуть виникати в усіх типах партій, незалежно від ідеологічного профілю чи соціальної бази [2, р. 326-327].

У зв'язку з тим, що політичні партії залежать від електорального та управлінського успіху президента, вони не можуть бути «відповідальними» партіями. Замість цього вони є президенціалізованими партіями, тому що змушені підпорядковувати свої колективні наміри одному лідеру, який залишається невідповідальним. Важливою є відсутність відповідальності всередині партійного керівництва, яка доходить до того рівня, що президент не відповідальний перед своїми прибічниками [2, р. 330].

Формування коаліцій в «нових демократіях» відрізняється деякими особливостями від стійких західних демократій. Конституційний дизайн країни визначає, хто є основними учасниками процесу формування кабінету. Більшість західних європейських демократій є парламентськими, тоді як країни Центральної та Східної Європи мають напівпрезидентські режими. Основна різниця між ними полягає в тому, що формування кабінету в парламентських режимах залишається передусім за політичними партіями, представленими в парламенті, тоді як напівпрезидентський конституційний дизайн вводить ще одного потужного гравця у формуванні кабінету, а саме президента. На відміну від глав держав у парламентських режимах, всенародно обраний президент у напівпрезидентській системі відіграє часто важливу роль у призначенні

прем'єр-міністра та кабінету для затвердження парламентом [3].

Варіанти типів парламентської більшості є важливими для аналізу взаємовідносин між президентом та урядом, особливо у напівпрезидентських республіках. Так, природа парламентської більшості може набувати декілька різних форм. Це може бути абсолютна більшість, відносна чи квазі-більшість, або взагалі уряд формує партія меншості.

Подібно до того, як парламентська більшість може набувати різних форм, так і відносини між президентом та більшістю можуть бути різними. Наприклад, президент може бути лідером парламентської більшості або він може бути представником опозиції чи залишатися абсолютно нейтральною фігурою. Але водночас ці різні ситуації недостатньо характеризують сутність напівпрезидентизму. Замість цього вони допомагають пояснити різницю між напівпрезидентськими режимами за існування різноманітних форм парламентської більшості [4, р. 18-19].

Таким чином, взаємовідносини між президентом і парламентом можна охарактеризувати чотирма основними прикладами. Перший – президент належить до тієї самої більшості, що має більшість місць у парламенті, а також він є лідером партії більшості. Не допускаючи непередбачувані політичні обставини, президент є ефективним лідером політично-парламентської більшості та має можливість володіти виконавчою владою в такому обсязі, в якому бажає.

Другий приклад стосується того випадку, коли президент є представником більшості, що контролює більшість у парламенті. Однак він не є лідером партії більшості, що формує виграну коаліцію. Очікувані політичні результати полягають у тому, що вироблення деяких рішень може бути конфліктним між президентом та лідером правлячої коаліції, особливо якщо останній призначений прем'єр-міністром.

Третій приклад – президент є представником однієї політичної сили, тоді як парламент контролюється іншою політичною силою. Президент політично зобов'язаний призначити прем'єр-міністра, якого висуває парламентська більшість. Найбільш вірогідно, що це буде лідер партії більшості в парламенті. Звичайно, президент за будь-якої можливості чинитиме опір через розпуск парламенту для того, щоб отримати іншу та сприятливішу більшість.

В четвертому гіпотетичному прикладі, якщо немає явного лідера більшості, а парламентська більшість складається з декількох партій, президент може отримати певну сво-

Стратегічні пріоритети, №4 (25), 2012 р.

боду дій. Він може призначити політичну особу, яка менш вірогідно кине виклик його фактичній ролі та стане претендентом на президентський пост на наступних виборах. Чи президент може випробувати здатність потенційного опонента на наступних президентських виборах у тісному інституційному змаганні [5, р. 132-133]. На рисунку представлено схему у вигляді піраміди, яка демонструє, що чим ближче до вершини, тим збільшується конфліктність між президентом і прем'єр-міністром.

Варто зазначити, що попри те, чи має президент у напівпрезидентських системах підтримку більшості в парламенті, чи ні, він здатен впливати на статус-кво, володіючи законодавчо закріпленими повноваженнями. Повноваження, що дозволяють президенту встановити чи намагатися встановити новий статус-кво, називаються «активною силою», найкращим прикладом якої є укази президента. Ті повноваження, які дозволяють президенту тільки захищати свій статус-кво від спроб законодавчої більшості змінити його, є його «реактивною силою» [6, с. 93].

Навіть якщо більшість може анулювати укази, пов'язані з ним президентські повноваження можуть відіграти основну роль у формуванні нового законодавства за трьома причинами. Насамперед, на відміну від законопроектів, який розглядається парламентом, президентський указ уже є законом, а не простою пропозицією такого доти, доки інша гілка влади отримає можливість зреагувати на нього. По-друге, президенти можуть переповнювати порядок денний у парламенті безліччю своїх указів, ускладнюючи роботу для парламентаріїв. Нарешті, президент може використовувати дані повноваження для зміцнення своїх позицій, якщо парламентська більшість не чутлива до зрушень у статус-кво. Але як такі повноваження ще не дозволяють президенту домінувати над законодавчим процесом. Видаючи указ, президент не може бути впевненим, що він точно потрапить до парламенту. Але укази дійсно допомагають президентам ініціювати реформи та домагатися реальних законодавчих результатів, які парламент в іншому випадку не допустив би.

Необхідно наголосити, що президентські повноваження у сфері законодавства більшою мірою часто базуються на законодавчій більшості чи інших можливостях партійної системи.

Реально «потенційно незначні» президенти здаються більш сильними не через свої конституційні повноваження, а тому що володіють партійною підтримкою, тобто так чи інакше контролюють законодавчу більшість



Рис. Конфліктність між президентом і прем'єр-міністром

та мають у своєму розпорядженні відданість рядових законодавців [6, с. 95–98].

Ще одним важливим питанням при вивченні взаємовідносин між президентом і парламентом є питання того, скільки часу уряд перебуває при владі. Тривалість кабінету розглядається як індикатор ефективності уряду та стабільності демократичного режиму. Майже в усіх демократіях неписане правило про перші 100 днів нового кабінету демонструє, що час відіграє вирішальну роль в організації влади. Короткотривалі уряди вважаються неефективними, оскільки вони не мають достатньо часу для розвитку послідовної політики, а також відчувають нестачу у владних ресурсах задля виконання своїх програм у повному обсязі. У більш нормативному сенсі, короткотривалі уряди відображають нездатність кабінету ефективно реагувати на сподівання та скарги громадян у демократичних країнах. І навпаки, довготривалі уряди мають кращі можливості для розробки внутрішньої єдності та контролю. Крім того, довготривалі кабінети не тільки більш ефективні, але також менш конфліктні при розробці та прийнятті політичних рішень. На тривалість кабінету мають вплив такі фактори: статус кабінету, правило формальної інвестиції, фрагментація (кількість ефективних партій) партійної системи. Також на стабільність кабінету можуть впливати ідеологічна різноманітність як партійної системи в цілому, так і кабінету зокрема [7, р. 13].

Важливим є аналіз терміну повноважень уряду, що пов'язаний з аналізом тривалості та формуванням наступного кабінету. Залежно від причини, що визначає закінчення терміну повноважень кабінету, не лише постає питання

щодо виконання урядом політики, а навіть сама коаліція може опинитися під загрозою існування. Крім того, причини припинення існування уряду можуть також мати вплив на прийняття рішень наступним кабінетом. Наприклад, відставка прем'єр-міністра або розкол в уряді можуть визначати стиль правління та процес комунікації в наступному уряді. Можна виділити декілька причин, за якими уряд перестає існувати. Насамперед термін перебування кабінету при владі може закінчитись у зв'язку з новими виборами. Звичайно, дата виборів визначається конституцією. Кабінет, що перебуває при владі протягом терміну, визначеного конституцією, розглядається як стабільний та відносно успішний. Серед інших причин можна відзначити відставку або смерть прем'єр-міністра, розкол всередині кабінету, втручання президента та нестачу підтримки з боку парламенту [8].

Прем'єр-міністр у напівпрезидентських демократіях має іншу кар'єру порівняно з його колегами в чистих парламентських системах. Мається на увазі, що президенти відіграють значну роль в обранні прем'єр-міністрів. Напівпрезидентські режими також дають президенту вплив над відправленням у відставку (зняття з посади) прем'єр-міністрів. Це також можна застосувати навіть до прем'єр-президентських систем, у яких прем'єр-міністр формально відповідальний тільки перед парламентською більшістю, а не перед президентом.

Незважаючи на відсутність формальної підзвітності прем'єр-міністра президенту в прем'єр-президентських режимах, прем'єр-міністр у таких системах, як правило, стає де-факто агентом президента, доки президентська опозиція не контролює більшість у парламенті. Дійсно, за такого уряду прем'єр-міністр часто стає особистим представником президента скоріше всередині парламенту, ніж як рівноправний партнер президента за подвійної структури виконавчої влади. У випадку коалітації контроль над кабінетом переходить виключно до парламенту. У більш загальній ситуації, в якій президентська партія має значну кількість представників у законодавчому органі – не обов'язково більшість, місце президента в ланцюзі делегування функцій між партіями та прем'єр-міністрами ускладнюється партійною здатністю притягнути до відповідальності або свого президента, або свого прем'єр-міністра. Таким чином, «погіршення» президентом відносин між прем'єр-міністром та партіями послаблює контроль партій над складом і напрямками діяльності уряду [2, р. 333-334].

Практика тривалості уряду в Західній Європі демонструє, що однопартійні кабінети більшості, як правило, є стабільнішими, ніж коаліційні кабінети, та загалом кабінети більшості триваліші за уряди меншості. Крім того, дослідження західних демократій підтверджують, що мінімально виграні кабінети також триваліші за розширені коаліції. Ця різниця викликана великою кількістю кабінетів меншості або розширених кабінетів у Данії, Фінляндії та Італії. Та навпаки, в таких країнах, як Австрія, Німеччина, Люксембург, де коаліція більшості є нормою, уряди мають схильність бути відносно довготривалими [7, р. 7]. Водночас дослідження у країнах Центрально-Східної Європи свідчать, що в цих державах важко визначити певний ідеальний тип стабільного уряду (таблиця) [8, рр. 878–892]. В Україні за період 1990–2010 рр. середня тривалість уряду становить 1,4 року. Враховуючи, що в таблиці представлені прем'єр-президентські республіки, то по Україні представлені дані з 2005 р по 2010 р., період, коли діяли зміни до Конституції.

Останнім важливим фактором, що впливає на потенційні конфлікти між президентом, урядом і парламентом, є електоральна система. Різні формули, що використовуються на виборах до парламенту в напівпрезидентських системах матимуть різний вплив на вірогідність створення більш чи менш зв'язаної парламентської більшості і, як наслідок, більш чи менш сильного прем'єр-міністра. Двотурова система виборів, що використовується у Франції, породила те, що називається «біполярною кадриллю», дозволяючи чітке протистояння двох угруповань. Пропорційна система виборів, що використовувалась у Португалії та Польщі, продукує різні результати. Так, у Португалії абсолютна парламентська більшість здатна значно обмежувати поведінку президента, тоді як у Польщі обмеження поведінки президента відбуваються, як це не парадоксально, з нестачі потужного (сильного) парламентського аналогу, здатного або повністю підтримувати, або повністю бути опозиційним до президента [5, р. 135-136].

Отже, можна дійти висновку, що взаємовідносини між президентом, прем'єр-міністром і парламентською більшістю більшою мірою залежать не від певної інституціональної структури напівпрезидентської системи, тобто не від обсягу повноважень акторів тощо, а саме від політичного контексту, інакше кажучи – яке відношення має президент до парламентської більшості та від характеру такої більшості. Для того, щоб нейтралізувати негативні

Стратегічні пріоритети, №4 (25), 2012 р.

Тривалість різних типів кабінетів (у роках, 1993–2003 рр.)

Країна	Види урядів				
	Однопартійний більшості	Однопартійний меншості	Мінімально виграшний	Розширений	Багатопартійний меншості
Болгарія	3,11	1,14	–	–	1,8
Угорщина	–	–	–	3	–
Литва	1,86	–	–	1,22	0,68
Польща	–	1,36	1,59	–	0,62
Румунія	–	1,02	–	1,32	2,04
Словаччина	–	0,66	1,46	3,96	0,74
Словенія	–	–	2,57	1,63	0,77
Україна	–	–	2	1	–

ефекти цих політичних конфліктів, можливо щонайменше обрати дві стратегії.

Одна з них – це побудова домінантної політичної партії, де президент буде лідером такої політичної сили. Така партія формується як загальнонаціональний проект. Існування такої партії здатне підтримувати існуючий статус-кво за рахунок акумулювання різних політичних сил.

Інша – це застосування практик суспільного виконання влади (*power-sharing*). Дані практики передбачають, що актори політичного процесу йдуть на компроміси. В такому разі президент виступає як лідер, здатний сприяти консолідації суспільства.

Таким чином, тип парламентської більшості й тип партійної системи здійснюють значний

вплив на відносини між президентом і парламентом. Доробки дослідників з приводу вивчення впливу партійної системи на тривалість повноважень уряду, відносини між урядом і президентом є важливими при реформуванні політичних систем у нових демократіях. Оскільки електоральна система має безпосередній вплив на партійну систему, тому при зміні цього інституту необхідно враховувати, як партійна система впливатиме на конфігурацію парламенту, а в результаті – на взаємовідносини між парламентом і президентом. Це питання є важливим для України, адже спроби реформування інститутів демократії поки що не дають бажаних ефектів, тому варто звернутися до досвіду стійких напівпрезидентських республік, які успішно вирішили дані проблеми.

Список використаних джерел

1. *Cheibub, J. A. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism / J. A. Cheibub, A. Przeworski, S. M. Saiegh // British Journal of Political Science. – 2004. – Vol. 34. – P. 565–587.*
2. *Samuels, D. J. Presidents, Parties, and Prime Ministers How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior / D. J. Samuels, M. S. Shugart. – Cambridge University Press, 2010. – 310 p.*
3. *Protsyk, O. Reforming Cabinets in Post-Communist Countries : Political Determinants of Cabinet Organization and Size / O. Protsyk // American Political Science Association Meeting. – Chicago, IL, 2004. – September 2-5.*
4. *Elgie, R. Semi-Presidentialism in Europe (Comparative European Politics) / R. Elgie. – Oxford University Press, 1999. – 336 p.*
5. *Pasquino, G. Semi-presidentialism : A Political Model of Work / G. Pasquino // European Journal of Political Research. – 1997. – Vol. 31. – P. 127–137.*
6. *Шугарт, М. Институты и общественная политика в президентских системах / М. Шугарт, С. Хаггард // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Вып. 1. – Харьков : Константа, 2003. – С. 76–112.*
7. *Laver, M. Models of Government Formation / M. Laver // Annual Review of Political Science. – 1998. – Vol. 1. – P. 1–25.*
8. *Müller-Rommel, K. Party Government in Central Eastern European Democracies : A Data Collection (1990–2003) / K. Müller-Rommel, P. Fettelschoss, P. Harfst // European Journal of Political Research. – 2005. – № 43. – P. 869–894.*