

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**НАПІВПРЕЗИДЕНЦІАЛІЗМ:
ФОРМАЛЬНИЙ ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ
АНАЛІЗ
(УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ)**

Аналітична доповідь

КИЇВ - 2014



Анотація

В представленій аналітичній доповіді розглядаються питання формування перспективної форми правління для сучасної України – напівпрезиденціалізму. Аналізуються сильні та слабкі сторони інститутів як президентської, так і парламентської систем влади, інституційні конфігурації, переваги та недоліки напівпрезиденціалізму. Наводяться висновки щодо перспективності напівпрезидентської форми змішаного правління для України.

Вступ

Дестабілізація вітчизняної політичної системи, зростання соціально-політичної напруги в суспільстві, «майданізація» політичного процесу через появу масового запиту на «вуличну демократію» та громадянський супротив – значним чином спричинені неефективністю поточного конституційно-політичного устрою країни. Існуюча «суперпрезидентська» модель розподілу центральної влади спотворює динаміку українського розвитку та відтворює непритаманні сучасному європейському політичному простору політико-владні інституційні інверсії, що продукують в Україні політичну корупцію та клієнтарно-патронажні відносини в системі владно-державних інститутів.

Новітній період національної історії України характеризується ситуацією невизначених перспектив подальшого демократичного розвитку. На відміну від більшості пострадянських держав, чий політичний траєкторії стало відбуватися в автократичному континуумі, українська політична динаміка завжди характеризувалася демократичними ознаками. Нині велика частина цих ознак або загублена, або урівноважена стійкими авторитарними тенденціями, що мають як внутрішнє, так і зовнішнє походження. Авторитарні перспективи, що склалися (або позначилися), не є результатом електорального вибору українських громадян, обумовленого їх ментальними характеристиками або соціокультурними перевагами. Такі базові демократичні цінності, як свобода слова, верховенство права як і раніше широко підтримуються в українському суспільстві і використовуються ключовими політичними гравцями як у своїх програмних документах, так і в повсякденній риторичі.

На нашу думку, значною мірою інфантильна українська демократія, з усіма її атрибутами посткомуністичного травматизму, виявилася незахищеною перед складним набором чинників державно-політичного і громадського розвитку, чия інституційна констеляція упродовж новітньої національної історії допомагала демонструвати ознаки демократичного розвитку. Значна частина даних чинників є функцією від виробництва влади

в рамках неефективної конституційної моделі, що функціонує в Україні та визначається як президентсько-парламентська система й є одним з гібридів президенціалізму. На наш погляд, одним з ризиків даного конституційного різновиду є небезпека перевантаження президента повноваженнями та політичною відповідальністю (т.зв. «інституційна пастка»), та як наслідок неадекватна централізація та концентрація влади в верхніх шарах виконавчої гілки влади й неефективна система державного управління країною.

1. Політико-історичний background українського президенціалізму

Вітчизняний «суперпрезиденціалізм» є явищем укоріненим в інституціонально-політичній історії України та здебільшого невдалою спробою відповісти на низьку керованість державно-політичних інститутів – проблеми, з якою стикалися усі президенти України. Побудова господарсько-правової і політичної систем української держави на ранньому етапі розвитку (1991-1996 рр.) відбувалося, в основному, за рахунок деконструкції радянської командно-адміністративної моделі, яка була широко диверсифікованим в суспільстві явищем. По суті, ця модель була не лише моделлю управління, а була складним конгломератом, нерозчленованою системою, що містить в собі набір інститутів, дискурсів і практик, що відтворювали механізм тоталітарного соціального контролю. Становлення нового квазідемократичного політичного порядку супроводжувалося руйнуванням, деформалізацією і занепадом базових радянських соціальних і політичних інститутів. Проте, разом з лібералізацією і демократизацією громадського життя, що виникли через руйнування тоталітарної системи соціального і політичного контролю, були запущені процеси, які значним чином заблокували ефективну діяльність державних інститутів, понизили якість державного управління, а, отже, звузили перспективи можливого демократичного розвитку України.

Зниження рівня керованості політичної системи виявилось основним політичним наслідком початку демократичного будівництва в Україні. В той

же час, значним стабілізуючим чинником було те, що дезорганізація політичного порядку відбувалася на тлі впровадження як в суспільстві, так і в правлячій еліті нових уявлень про безальтернативність наслідування демократичних процедур (у вітчизняному експертному середовищі віра в комунізм була замінена некритичним уявленням про неминучість побудови ліберальної демократії як кінцевого результату громадсько-політичного розвитку). В перше десятиріччя державного розвитку демократичні процеси розвивалися на інерції демократичної хвилі 1989-1991 рр. й не супроводжувалися очікуваною узурпацією вищої політичної влади (так, наприклад, часта зміна урядів: упродовж двох президентських електоральних циклів в 1991-1999 рр. було змінено 7 урядів), як це відбувалося в інших пострадянських державах (Росії, Білорусі, Казахстані). Навпаки, Президент Леонід Кравчук, не маючи стійкої пропрезидентської більшості в парламенті і ще не отримавши у ряді принципів питань необхідної підтримки Верховної Ради України, готовий був шукати її на дострокових виборах, а програвши їх, безконфліктно передав владу своєму конкурентові Леоніду Кучмі.

Період політичного правління Леоніда Кучми є найбільш суперечливим в першу чергу саме тому, що дві його президентські каденції є найбільш тривалою частиною новітньої української історії. Фактично саме на цей відрізок політичного розвитку припали основні успіхи і провали національного і державного будівництва. Серед успіхів, які можна віднести до цього періоду, слід виділити наступні: грошова реформа (1996 р.), завершення розділу Чорноморського флоту і укладення Великого договору з РФ (1997 р.), успішне здійснення ряду економічних стратегій відносно імпортозаміщення і початок економічного зростання (2000 р.), спроби реалізації гуманітарної політики за принципом «Україна – не Росія», зважена зовнішня політика. До провалів можна віднести обвальне економічне падіння упродовж другої половини 90-х рр. (реальний ВВП України до кінця 1999 року опустився до 40,8 % рівня 1990 року), технократизм і авторитарні

тенденції в державному будівництві, непрозора приватизація, що призвело до виникнення олігархічного капіталізму і формування рентоорієнтованої бюрократії.

Одним з головних наслідків цієї політичної лінії стало корупційне розкладання судової системи, вертикальне зрощення правоохоронних органів з кримінальними структурами і інституціональне закріплення такого пострадянського феномену як «силове підприємство». Протиріччя національного розвитку і автократичні тенденції політичного режиму привели до кристалізації політичної опозиції. Першим етапом виступає персональна боротьба з нелояльною виконавчою владою – з прем'єр-міністрами П. Лазаренко і Е. Марчуком; осередком другого етапу є стихійне вуличне повстання (громадянська відповідь на суперпрезиденталізм Л. Кучми) під час політичної акції «Україна без Кучми»; фіналом об'єднання «антикучмівської» політичної опозиції можна вважати події 2002-2004 рр.: розкол неопатримоніальної еліти, формування опозиційного виборчого блоку «За нашу Україну» і висунення лідера цього блоку Віктора Ющенка на президентських виборах 2004 р. (олігархічна відповідь на суперпрезиденталізм Л. Кучми). Завершенням десятирічного періоду правління Леоніда Кучми є події, які як у вітчизняному, так і західному суспільно-політичному дискурсах були позначені як «помаранчева революція».

В січні 2005 р. до влади на хвилі народної популярності (в результаті політико-правового консенсусу, досягнутого при інтенсивній участі західних партнерів) прийшов Віктор Ющенко, але завершив п'ятирічний період свого президентського правління з катастрофічно мінімальним рівнем електоральної підтримки.

Основними гаслами, з якими В. Ющенко вів свою передвиборну кампанію, були заклики, які апелювали до суто морального змісту політики: «бандитам – тюрми», «Україна для людей» та ін. Суспільство демонструвало високий попит на «моралізацію» політики і привнесення до неї високих

етичних стандартів, проте реалізація цих благих закликів виявилася непосильною місією для новообраного президента. Головними причинами, які не дозволили українському політикуму пройти через власне очищення, стали як структурні особливості неопатримоніальної політичної системи, що склалася, а саме низький рівень керованості політичної системи, так і відсутність управлінських навичок і політичної волі у «помаранчевої команди» змінити якість української політики.

Додатковим викликом стали значні перетворення в системі державного управління в результаті незбалансованих конституційних змін, що набули чинності в 2006 р.: нова конституційна модель закріпила інший інституціональний дизайн виконавчої влади, т.зв. «систему розділеного правління» (power sharing), в якій прем'єр-міністр Юлія Тимошенко, фатальним чином для діючого президента, зміцнила свої політичні позиції. Наслідком цієї інституціональної модифікації стала політична коабітація двох управлінських вертикалей у виконавчій владі – президентській (В. Ющенко) і прем'єрській (Ю. Тимошенко), а також de-facto двох центрів ухвалення політичних рішень: Кабінету Міністрів України і Секретаріату Президента України. Служба безпеки України входила до «президентської вертикалі», тоді як Міністерство внутрішніх справ дрейфувало в бік «прем'єрської вертикалі». Завершенням «помаранчевого періоду» української політичної історії стала електорально-політична поразка в президентській гонці 2009-2010 рр. обох лідерів «помаранчевої революції» – В. Ющенко і Ю. Тимошенко. Незабаром, після перемоги на президентських виборах Віктора Януковича, 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України визнав неконституційним закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV у зв'язку з порушенням процедури його розгляду і прийняття. Як наслідок, в дію повернулася колишня конституційна модель (від 1996 р.), – що затверджувала президентсько-парламентську систему, але відтворювала суперпрезидентціалізм.

Новообраний президент, почавши працювати в інституціонально-владних умовах «нової старої конституційної моделі», не зустрівши олігархічного опору і спираючись на домінуючу регіональну партію – «Партію Регіонів» – досить швидко відновив єдність виконавчої вертикалі. Інтегрувавши усі автономні адміністративні вертикалі в президентську, В. Янукович системно централізував вітчизняну політичну систему і заклав тенденції до монополізації українського політичного ринку. На етапі 2010-2011 рр., концентрація політико-управлінських повноважень в «президентських руках», в цілому, виглядала як бажана і назріла інституціональна умова для конче необхідної політичної і економічної стабілізації усередині країни та підняття рівня керованості політичної системи. Ця централізація відбувалася на тлі катастрофічного економічного погіршення в державі (падіння реального ВВП України в 2009 році в порівнянні з попереднім роком склало 15,1 % та викликало в масовій свідомості категоричне неприйняття дій попереднього уряду (уряду Ю. Тимошенко), а відтак суперечливе рішення Конституційного Суду не призвело до скільки-небудь масових протестних виступів з боку «демократичної вулиці».

Досить індиферентно до цієї політико-правової події віднеслися також і втомлені від «помаранчевого» політикуму західні партнери. Проте судові процеси над основними лідерами опозиції экс-прем'єр-міністром Юлією Тимошенко і экс-міністром внутрішніх справ Юрієм Луценком, що відбулися невдовзі за цим, а після і несподіване кримінальне провадження щодо цих політиків, і переслідування їх ключових прибічників (бізнес-політичних інвесторів), продемонстрували небезпеку монополізації політичної влади в країнах, що переживають демократичні трансформації.

2. Президентське правління як інституціонально-конституційний фактор демократичної стабілізації країни

Розвиток сучасної політичної науки відбувався на тлі широкої концептуальної дискусії щодо переваг та недоліків президентської та парламентської форм правління, пошуку оптимальної інституційної форми розвитку демократичних систем [1, с. 17-21]. У фокусі уваги дослідників знаходилися як аналіз факторів колапсу демократії, так й пошук ресурсів та алгоритмів її внутрішньої стабілізації чи то у нових постколоніальних країнах третього світу, що здобули незалежність та роблять перші кроки на шляху власного державотворення, чи то в розвинених та сталих політичних системах, що часто стикаються із проблемами балансу та ефективності влади.

Традиційно, майже до 1990-х років, в експертних колах переважала думка, що парламентські системи більш стабільні та демократичні, а президентські зазвичай, навпаки, менш ефективні та передбачувані. Наприклад, авторитетний дослідник Х. Лінц стверджував, що президентські системи мають дві головні та в деяких політичних ситуаціях вирішальні вади:

1) президентське правління за своєю природою виглядає «негнучким» та жорстким, через те що вимагає більш суттєвого або підсиленого підґрунтя (дотичною у цьому сенсі є й проблема особистого президентського стилю управління, що часто густо переростає у авторитарний);

2) вибори президента породжують феномен політичної гри – «переможець отримує все», що спричиняє ситуацію, коли політичні групи чи гравці, що опинилися в політичному програші, відсторонюються від управління [2].

Як результат та неминучий наслідок подібних експертних висновків, з'явилися певні міфи та забобони щодо президентського формату політичного правління. Наприклад:

По-перше, міф про те, що президентські системи споконвічно є менш демократичними на відміну від парламентських, при цьому парламент розглядається у якості справжнього демократичного інституту, у той час коли інститут президентства несе у собі загрози «авторитаризму та особистої влади».

По-друге, міф про те, що суспільствам, що знаходяться у стані політичних та економічних трансформацій, задля розвитку демократичної влади, вкрай необхідним є перерозподіл повноважень президента у бік парламенту; що лише існування «слабкого президента» та «сильного парламенту» створює гарантії побудови міцного громадянського суспільства та подальшої демократизації політичної системи, що розвивається.

По-третє, міф про необхідність зміщення владних повноважень від президента до парламенту як засіб наближення до європейських стандартів демократії.

Достатньо представницькою є група дослідників, які доходять висновків, що сприйняття президентської системи як «неефективної» та «нестабільної» зазвичай є несправедливим, зазначаючи, що саме певна конфігурація інституціонального дизайну – концентрація законодавчих повноважень в руках президента та строкатість або неузгодженість партійної системи призводять до нестабільності системи, але не президентський формат правління сам по собі.

Роблячи спробу внести практичну ясність у питання, яка ж форма чи система правління є більш ефективною та прийнятною, дослідники часто звертаються не до чистих форм правління, а, навпаки, до певних їх проміжних різновидів, намагаючись обійти «гострі кути» як президентської, так і парламентської форм правління. Однією з таких вдалих спроб, на нашу думку, виглядає концептуалізація напівпрезидентської системи правління, котра вміщує в собі чисельні переваги та дозволяє відмовитися від сталих негараздів окремих політичних форм.

3. Напівпрезидентська модель правління: концептуальна основа

Посткомуністичні переходи до демократії демонструють популярність під час конституційного конструювання тих чи інших гібридів напівпрезидентських систем. Цей тип поєднує інститути президентської та парламентської систем. Першим запропонував увести нову категорію «напівпрезидентська система» французький дослідник політичних систем Моріс Дюверже. Ним була запропонована її основна характеристика – дуалізм виконавчої влади (подвійна структура виконавчої влади, структура з двома політичними лідерами виконавчої вертикалі): всенародно обраний на фіксований термін президент функціонує поряд із прем'єр-міністром і кабінетом, які несуть відповідальність перед парламентом [3].

У сучасній західній політичній науці подібні системи правління іноді називають різними термінами: *система розділеної виконавчої влади, парламентсько-президентська республіка, прем'єр-президентська форма, змішана форма правління, президенціалістський режим*. В даному разі ми будемо застосовувати визначення напівпрезидентських систем за Р. Ілджі, який встановлює їх за такими ознаками: 1) наявність всенародно обраного президента та 2) прем'єр-міністр і кабінет відповідальні перед парламентом [4, р.4].

Процес входження «напівпрезидентської системи» у політичну науку Заходу не був однозначним і саме поняття відразу ж після появи стало зазнавати серйозної критики. Опоненти напівпрезиденціалізму продовжували наполягати на двочленній типології систем правління (президентські й парламентські системи). Серед них – відомий американський політолог А. Лейпхарт. В основі запропонованої типології лежать три дихотомічних критерії, що призводить до утворення 8 форм, з яких чистими є лише президентська й парламентська, а інші 6 – змішаними, що комбінують президентські й парламентські характеристики, причому три з них реалізовані в політичній практиці, а три є гіпотетичними (див. таблицю 1).

Згідно з Лейпхартом, *перший критерій типології* – парламентська довіра уряду. При парламентській системі глава уряду (він може називатися прем'єр-міністром, канцлером, міністром-президентом та ін.) і його кабінет зв'язані довірою з боку законодавчої асамблеї й можуть бути зміщені зі своїх владних посад шляхом парламентського вотуму недовіри або резолюції осудження. У президентській системі глава уряду (президент) обирається на фіксований, конституційно запропонований строк і у звичайних умовах не може бути зміщений легіслатурою (хоча президента можна змістити шляхом імпічменту, дана процедура зазвичай не використовується).

Другий критерій типології систем правління – це спосіб відбору виконавчої влади. При президентській системі глава уряду (президент) обирається населенням шляхом прямих виборів або за допомогою виборчої колегії, у той час як прем'єр-міністри в парламентській системі вибираються парламентом.

Нарешті, *третій критерій типології* пов'язаний з тим, яким – одноособовим або колегіальним – є орган виконавчої влади. Лейпхарт відзначає, що в президентській системі виконавча влада одноособова й здійснюється президентом, члени його кабінету є не більш ніж радниками й підлеглі йому. При парламентській системі прем'єр-міністр і кабінет утворюють колегіальний орган виконавчої влади. Відповідно до ідеї Лейпхарта, класифікація систем правління за кожним критерієм приводить до утворення взаємовиключних типів, що узгоджується із правилами логіки, котрі вимагають, щоб одержувані при класифікації типи були не співпадаючими у обсягах поняттями. Для того, щоб з'ясувати раціональність своїх думок, Лейпхарт класифікував елементи форм правління (див. таблицю 2) [5].

Перший критерій не викликає заперечень, оскільки одержувані шляхом класифікації типи – система правління з вотумом довіри й система правління з відсутністю такого – виключають один одного. Другий і третій критерій можуть бути піддані сумніву, тому що одержувані в результаті такої

класифікації типи не виключають один одного. Так, в умовах П'ятої республіки Франції сполучаються формування виконавчої влади (кабінету) парламентом і обрання виконавчої влади (глави) населенням, з одного боку, а, з іншого боку, колегіальність уряду й одноособовість президента. Лейпхарт не врахував при побудові критеріїв типології цієї обставини, що виконавча влада може бути розділеною (президент і уряд). Останні можуть формуватися різними способами (обрання населенням і призначення парламентом) і існувати роздільно (як колегіальний і одноособовий орган).

Лейпхарт стверджує, що переважна більшість демократій підпадають під категорії «чистого парламентського» або «чистого президентського» типів. Франція П'ятої республіки, як видно з таблиці 1, «кочує» із зони чистого парламентаризму в зону чистого президенціалізму залежно від того, чи складається «ситуація співіснування» або має місце нерозділена виконавча влада. Лейпхарт підхопив думку М. Дюверже про напівпрезидентську систему як систему із чергуванням «президентської» й «парламентської» фаз. *Президентська фаза існує тоді, коли й президент, і парламентська більшість належать до однієї партії або блоку партій. У такій ситуації прем'єр-міністр перетворюється в першого помічника президента й перестає відігравати активну роль у політиці. Парламентська фаза виникає тоді, коли політична орієнтація президента й парламентської більшості не збігаються [5].*

Дж. Сарторі також не погоджується із трактуванням напівпрезидентської системи як чергування двох фаз, оскільки, на його думку, таке подання «підриває на частини» цільну природу напівпрезидентської системи й у дійсності доводить, що не існує «справжньої системи» президенціалізму. Процеси, які М. Дюверже описав як чергування двох систем, Сарторі пропонує позначити терміном «коливання». При цьому він підкреслює, що якщо чергування стосується переходу від президентського до парламентського режиму й навпаки, то

коливальні рухи відбуваються «у рамках системи» напівпрезидентіалізму: адже «при коливаннях дещо залишається саме по собі» [6].

Авторитетний ірландський дослідник Р. Ілджі повністю погодився із Дж. Сарторі й відзначає, що напівпрезидентські країни демонструють різні форми політичної практики в рамках *однієї й тієї ж базової конституційної структури*, у рамках одного й того ж типу політичного режиму, а тому напівпрезидентські режими є точно такими ж «чистими», як президентські або парламентські режими, які також демонструють розмаїтість політичної практики в різні часи [7].

Дійсно, якщо систему правління розглядати як стабільну конституційну характеристику, то, мабуть, вона не може змінюватися із проведенням виборів і зміною співвідношення політичних чинностей у парламенті й уряді. Якщо виходити з посилки про те, що система правління є фактично сформованою на практиці відносинами між законодавчою й виконавчою гілками влади (на що натякає Лейпхарт), то не ясно, чому відбувається настільки радикальна зміна (президентської системи на парламентську й навпаки) після виборів. Якщо конституція не містила парламентських (або президентських) рис, то незрозуміло, звідки вони з'явилися.

Якщо спробувати провести типологію систем правління, коректуючи модель Лейпхарта, можна виділити два головних критерії:

- 1) парламентська відповідальність уряду;
- 2) всенародне обрання глави держави.

Типологізація за цими критеріями дає чотири варіанти (див. таблицю 3).

Розходження між типами чітко видно з таблиці 3. Разом з тим, у даній типології підкреслюється подібність між двома парами типів:

- 1) між президентіалізмом і напівпрезидентіалізмом (їхні загальні риси: всенародне обрання президентів і разом з цим їх відносно сильні інституційні повноваження);

2) між парламентаризмом і напівпрезидентціалізмом (їхні загальні риси: парламентська відповідальність уряду й можливість розпуску парламенту президентом);

3) між асамблейно-незалежним режимом і президентціалізмом (їхні загальні риси: відсутність парламентської відповідальності уряду; глава держави й уряду чітко не розділені);

4) між асамблейно-незалежним режимом і парламентаризмом (їхня загальна риса: відсутність всенародних виборів глави держави й наявність декоративного глави держави) [5].

Напівпрезидентський режим містить ряд рис президентського й ряд рис парламентського режимів, і в цьому сенсі він є змішаним. Але, по-перше, у цього режиму є властивості, яких немає в його «батьків» (дуалізм виконавчої влади). По-друге, **комбінація рис така, що вона призводить до появи нової політичної якості.** Це не просте змішання рис, а створення принципово нової системи, що функціонує інакше, ніж дві традиційні. Можна провести аналогію з будівництвом. Будівельники використовують однакові блоки (цегли, плити та ін.), але при цьому результатом їхнього будівництва є зовсім різні спорудження, які не можуть бути схожими тільки на тій підставі, що всі вони створені з однакових блоків. *Конституційний і політичний інжиніринг припускає, що при конструюванні суспільних систем будуть використовуватися вже готові елементи сучасних суспільств – ті, які себе так чи інакше виправдали (виборність, підвітність, відповідальність та ін.). Ясно, що не можна сполучити в одній системі взаємовиключні елементи (наприклад, політичну відповідальність уряду і його політичну безвідповідальність). Сполучення ж не суперечних один одному елементів може бути різним.*

Чи можуть існувати змішані режими? Так, оскільки в житті «чистота» форм може бути порушена (тим більше, що системи правління створюють люди). Так, вважається, що США є «чистою» президентською республікою, однак насправді ця система має парламентське «вкраплення» – узгодження

президентом кандидатур міністрів із сенатом США. Прикладами змішаних режимів є парламентаризована президентська система (або парламентсько-президентська система) і президенціалізована парламентська система (або президентсько-парламентська система). У першому випадку мова йде про парламентаризацію, а у другому – про президенціалізацію системи правління.

У разі президенціалізації відбувається не тільки посилення глави виконавчої влади, але й підвищення його автономії, зростання незалежності від парламенту й уряду в прийнятті рішень та поточній політиці, розмивання політичної відповідальності уряду перед парламентом. Влада стає більш розділеною, президентська (виконавча) влада усе більше відділяється від парламентської й діє як цілком самостійний суб'єкт, що характерно для «чистих» президентських систем. Якщо говорити спрощено й коротко, то *президенціалізація – це набуття парламентським або напівпрезидентським режимом рис президентського правління, повільного процесу переходу до президентської форми правління.* Однак фінал такого переходу – президентська система – не очевидний, оскільки слід зважати на багатоваріантність існування напівпрезидентської форми влади.

У разі порівнянні природи форм президентської влади стає зрозумілим: вибори президента прямим голосуванням або його незалежність у формуванні кабінету міністрів не є достатньою підставою для того, щоб відокремити президента напівпрезидентської республіки від президента, що має подібні повноваження в парламентській раціоналізованій (або класичній) системі. Тут все залежить від співвідношення між президентською більшістю, що буде існувати завжди при прямих виборах, і парламентській більшості, незалежно від того, існує вона чи ні, чи буде вона стабільною і структурованою чи ні.

Важливим обмеженням президентської влади в її напівпрезидентському варіанті служить також те, що уряд є відповідальним не лише перед президентом, але й перед парламентом. Уряд при

напівпрезидентській системі правління має певну незалежність від президента, оскільки має змогу спиратися на парламентську більшість. У підсумку прем'єр опозиційної президентові партії не є підлеглим президентові, і глава держави може виявитися в ролі «генерала без армії».

З іншого боку, при наявності мажоритарних виборів у два тури, має місце й інша тенденція. Якщо президентська більшість співпадає із більшістю парламентською, то президент керує ними обома (Франція). У той же час президент, хоча й не відповідальний за дії уряду, але завжди має цілий набір прерогатив щодо впливу на урядову політику. Таке сполучення президентської й парламентської систем врядування й утворить видимість напівпрезидентської моделі.

В політичній практиці реальний обсяг повноважень глави держави в напівпрезидентській республіці значною мірою залежить від розподілу впливів усередині країни, що визначає як би різні «прочитання» конституції (більш близьке до парламентарного або ж до президентської моделі), що дозволяє пристосовувати її норми до різних обставин. До таких обставин історично відносяться: «співіснування» (П'ята республіка у Франції), «поділ праці» (Фінляндія), «колізія» (Веймарська Німеччина) і «домінування президента» (Єльцин, Росія, 1991-1993 рр.). *При цьому одні й ті самі країни можуть переходити від одного варіанта до іншого, залишаючись у рамках однієї й тієї ж конституції.*

У випадку збігу парламентської й президентської більшості безумовно лідерство у сфері виконавчої влади належить президентові, тоді як обов'язком прем'єр-міністра й уряду залишається реалізація рішень, прийнятих президентом. Перемога ж на парламентських виборах партії або блоку, опозиційних президентові, різко збільшує дуалізм виконавчої влади й призводить до обмеження фактичної компетенції глави держави, звуженню свободи політичного маневру з його боку.

При напівпрезидентському правлінні наявність парламентської більшості породжує три різні ситуації:

1. Якщо більшість дотримується тієї ж політичної орієнтації, що й президент, і, якщо вона визнає його за лідера, то президент у цьому випадку фактично виступає главою більшості, що дозволяє йому домінувати в парламенті.

2. Якщо існуюча парламентська більшість перебуває в опозиції президентові, то він обмежений винятково своїми конституційними повноваженнями.

3. Якщо парламентська більшість є тієї ж політичної орієнтації, що й президент, але не вважає його лідером, то виконання конституційних повноважень президентом може бути обмежено волею лідера більшості.

4. Інституційна конфігурація напівпрезидентської форми правління

Особливістю напівпрезидентських систем є те, що вони завдяки особливому розподілу повноважень між президентом та парламентом відзначаються стійкістю перед загрозою їх перетворення або на різновиди олігархічних режимів (у випадку парламентської системи), або на монополізацію влади (у випадку президентської системи). Ефективність напівпрезидентської політичної системи полягає у: 1) здатності системи забезпечувати безперервність у реалізації владних відносин; 2) такому розподілі владних повноважень, за яких жодна з гілок влади не мала б можливості її монополізувати. Таку ефективність може забезпечити лише напівпрезидентська система, оскільки на відміну від президентської системи (в якій «сильна» виконавча влада співіснує з порівняно «слабкою» законодавчою) та парламентською (в якій виконавча влада порівняно з законодавчою є «слабкою»), містить у собі класичну систему стримувань та противаг. Наприклад, якщо президент має право формувати кабінет міністрів, то воно послаблюється необхідністю погодження кандидатур парламентом, право вето президента – можливістю його подолання простою

більшістю голосів парламенту або строковими обмеженнями права президента розпустити парламент [8].

Специфікою напівпрезидентських систем також є те, що президент може бути як політично «сильним», так і «слабким» гравцем в залежності від опозиційності/неопозиційності до нього більшості в парламенті. Найбільш точним визначенням напівпрезидентської політичної системи є ситуація, в якій всенародно обраний на чітко визначений термін президент співіснує з прем'єр-міністром та кабінетом міністрів (існують різні варіанти розподілу влади між цими двома лідерами), що є відповідальними перед парламентом. Отже, будь-яка напівпрезидентська система повинна деяким чином вирішувати питання співвідношення влади президента, який є главою держави, та прем'єр-міністра, який очолює уряд та залежить від довіри парламенту. Для цього використовуються чітко прописані в конституції повноваження (в кожній країні вони різні), сталі політичні традиції, різні конфігурації парламентської більшості, ідеологічні уподобання лідерів (наприклад, приналежність до однієї політичної сили президента та прем'єра зменшує вірогідність конфлікту всередині виконавчої влади, тоді як різна політична орієнтація має зворотній ефект).

М. Шугарт та Дж. Кері пропонують виділити два типи напівпрезидентських систем: прем'єр-президентський та президентсько-парламентський. Ці два види можна охарактеризувати за двома пунктами: хто бере участь у призначенні прем'єр-міністра, і другий – хто має відправити кабінет у відставку. Відмінність між ними полягає в різній ролі президента у формуванні кабінету. Так, прем'єр-президентська система характеризується доволі обмеженою роллю президента в призначенні кабінету: президенту належить право призначати прем'єра та деяких міністрів за згодою парламенту, але він обмежений у повноваженнях знімати з поста прем'єр-міністра та міністрів (Франція, Португалія, Польща, Литва). У президентсько-парламентських режимах президент має право назначати та звільняти з посади прем'єр-міністра та весь кабінет (Австрія, Росія) [9].

Прем'єр-президентська система визначається за наступними ознаками: 1) всенародно обраний президент; 2) надання президенту повного спектру повноважень у сфері формування уряду (але за умови відсутності таких повноважень як право вето); 3) виконавча влада розподілена між президентом, прем'єр-міністром та кабінетом міністрів, що відповідальні перед парламентом; 4) прем'єр-міністр та кабінет міністрів формально підзвітні виключно парламентській більшості [9, р. 333]. Недоліком такої системи є те, що в тих прем'єр-президентських режимах, де президент володіє значною владою, спостерігається більша нестабільність у порівнянні з президентсько-парламентською системою. Експерти радять в якості запобіжного заходу використовувати конституційний обов'язок тої гілки влади, що ініціює розпуск іншої, також іти на власне переобрання.

Президентсько-парламентська система визначається за наступними ознаками: 1) всенародно обраний президент; 2) надання президенту повного спектру повноважень у сфері формування уряду (в тому числі призначення / звільнення членів кабінету міністрів); 3) кабінет міністрів має отримати довіру парламенту; 4) президент має право розпускати парламент; 5) прем'єр-міністр та кабінет міністрів підзвітні як президенту, так і парламентській більшості [9, р. 334].

Порівняльна характеристика прем'єр-президентської та президентсько-парламентської систем:

Критерії	Прем'єр-президентська система	Президентсько-парламентська система
Вибори президента	Президент обирається всенародним голосуванням на фіксований термін	Президент обирається всенародним голосуванням на фіксований термін
Право призначити уряд	Президент має право висувати кандидатуру прем'єр-міністра та/або міністрів	Президент має право формувати уряд
Право зміщення уряду та/або прем'єр-міністра	Право зміщення уряду належить тільки парламенту	Право зміщення уряду належить як президенту, так парламенту
Підзвітність уряду	Уряд підзвітний тільки парламенту	Уряд підзвітний як парламенту, так і президенту
Право вето	Президент в більшості випадків не має право вето або воно може бути подолане простою більшістю	Президент має право вето, в більшості випадків воно може бути подолане 3/5 або 2/3 від конституційного складу парламенту
Право розпуску парламенту	Президент має право розпуску парламенту, але це право обмежене	Президент має право розпуску парламенту

Варто зазначити, що ці дві форми напівпрезидентських систем дають різні стимули політичним акторам в контексті функціонування демократії за прем'єр-президентської та президентсько-парламентської систем. Так, за прем'єр-президентської системи президент може максимізувати свій вплив над кабінетом тільки у випадку співпраці з парламентом. Так як президент не має права відправляти уряд у відставку, президент має стимули для ведення переговорів з парламентом та досягнення консенсусу відносно формування

уряду. Таким чином, може віддати частину влади парламентові, натомість отримавши постійний вплив на політичний процес, наприклад, через надання поста прем'єр-міністра члену президентської партії. Президент може спробувати не поступатися владою та нав'язати президентський кабінет парламентові. Однак, за прем'єр-президентціалізму, у президента немає стимулів слідувати такій стратегії. Президент знає, що такі дії викличуть протидію з боку парламенту, та останній не підтримає кабінет, пропонуванний президентом. В цьому випадку, президент може спробувати нав'язати інший кабінет, який, вірогідно, не підтримають, або зрештою, домовитися з парламентом.

Якщо президент й надалі продовжуватиме нав'язувати свій уряд парламентові, провина за несформований стабільний уряд буде повністю лежати на президентові за відмову вести переговори з парламентом. Зрештою, президент зрозуміє, що витрати на те, щоб бути винним за невдачу у формуванні уряду, мають серйозні політичні наслідки, і що краще вести переговори [10, р. 32]. Таким чином, за прем'єр-президентціалізму президент має прямі стимули йти на компроміси з парламентом.

Р. Ілджі доводить, що існує прямий зв'язок між обраним типом напівпрезидентціалізму та здійсненням демократії. Цей зв'язок не базується на силі президентських повноважень (іншими словами, не важливо, чи має президент право видавати укази, чи право вести переговори). Замість цього, на перший план виходить чи відповідальний уряд перед президентом та парламентом, чи тільки перед парламентом. За президентсько-парламентської системи ні президент, ні парламент не мають стимулів домовлятися щодо формування уряду, тобто вірогідно буде політична нестабільність, яка буде руйнівною силою для здійснення демократії. В той же час, за прем'єр-президентської системи, де президент та парламент мають однакові стимули у формуванні уряду, політичний процес є більш стабільним, що сприятиме кращому здійсненню демократії. Як показали

дослідження, прем'єр-президентські системи менш схильні до колапсу, ніж президентсько-парламентські [4, р. 254].

Слід підкреслити, що сила чи слабкість президента в змішаних системах не залежить тільки від формальних правил, але й від історично сталих традицій конкретного політичного режиму. Так, традиційно президент може не використовувати те чи інше право, яким він наділений за конституцією. Наприклад, при порівнянні сукупного формального впливу президентів в різних державах, президент Ісландії є «сильним» з точки зору як законодавчих, так і незакондавчих повноважень. Однак його вплив значно обмежений. Це пояснюється тим, що поправки до конституції вносяться простою більшістю в парламенті, а отже, якщо президент використає всю повноту своєї влади, то може втратити довіру парламенту та його повноваження конституційно можуть бути змінені [11, р. 260].

Головною відмінністю напівпрезидентської системи порівняно з парламентською республікою є те, що напівпрезидентський режим частіше дає президенту право розпускати парламент на власний розсуд та навіть відправляти кабінет у відставку. Напівпрезидентська система характеризується також тим, що президент та парламент залучені до обрання уряду, та їх рішення про призначення кабінету може бути змодельоване як двостороння гра домовленостей між президентом та парламентом. В класичній напівпрезидентській конституції президент не має ніяких формальних обмежень щодо призначення прем'єр-міністра. Наприклад, президент не має формальних зобов'язань призначити лідера найбільшої партії в парламенті на посаду прем'єр-міністра. В типовій напівпрезидентській системі формування кабінету відбувається за наступною процедурою. На першому етапі президент призначає прем'єр-міністра. Напівпрезидентський тип конституції дає президенту виключне право пропонувати кандидатуру на пост прем'єр-міністра, дозволяючи, таким чином, президенту мати ініціативу зі значними перевагами в грі призначень. На наступному етапі відбувається затвердження парламентом кандидатури

прем'єр-міністра, яку запропонував президент. Оскільки парламент може лише затвердити або відхилити призначення президента та не може пропонувати власної кандидатури, його влада в процесі призначень є негативною [12, р. 724].

В напівпрезидентських системах найбільш важливим елементом виступає наявність або відсутність стабільної пропрезидентської партійної та/або парламентської більшості. Так, якщо президент не має стійкої партійної підтримки, він, навіть маючи значні конституційно закріплені законодавчі повноваження, залишається «слабкою» фігурою в політичному процесі. А інколи прем'єр-міністр, що користується підтримкою абсолютної парламентської більшості з жорсткою партійною дисципліною, має повноваження, що дорівнюють повноваженням президента в президентських системах. Роздільні вибори президента та парламенту роблять можливим їх налаштованість один проти одного, коли вибори призводять до формування парламентської більшості, опозиційної до президента, чи навпаки. Така ситуація має назву «коабітація» (cohabitation) та визначає специфічний випадок, в якому: президент та прем'єр-міністр належать до опозиційних партій. Однак, в нестабільній багатопартійній системі або системі з двома головними опозиційними блоками (скоріше, ніж двома партіями), інколи важко визначити партії, які політично опозиційні одна одній.

Частота появи коабітації в двох підтипах напівпрезидентських систем досить різна. Так, в прем'єр-президентських системах, коабітація трапляється час від часу, тоді як в президентсько-парламентській системі майже ніколи не виникає. В таких системах, за визначенням, президент має право зміщати кабінет. Це дає президенту значно більший вплив на парламентські партії. В прем'єр-президентських системах успіх партій на парламентських виборах залежить від часу проведення виборів (чи спільні з президентськими), а також від підтримки президента серед населення в період парламентських виборів.

Фаза коабітації може закінчитися у випадку або проведення виборів, або за політичного конфлікту серед прихильників в парламенті, але не завдяки впливу президента. Так, наприклад, партія, до якої належав прем'єр-міністр, прогала на парламентських виборах, в результаті чого новий кабінет сформований партією, до якої належить президент. Інші випадки – через внутрішньопартійні конфлікти в парламенті. В цих випадках коаліція, яка контролювалася опозицією, розпадається і новий уряд включає президентську партію. Всі ці випадки стосуються «парламентського» фактору в системі. І навпаки, «президентський» фактор закінчує фазу коабітації внаслідок виборів президента. Президент в прем'єр-президентських системах може змінити прем'єр-міністра, коли його прихильники контролюють більшість в парламенті, і не може, коли знаходиться в опозиції до парламентської більшості. Коабітаційний період дуже важливий в прем'єр-президентських системах, оскільки роль президента стає другорядною [13].

Стійкі демократії демонструють досвід вирішення проблем, що виникають в період коабітації. Так, Франція в якості неформальної практики виробила специфічний спосіб забезпечення безконфліктної коабітації: у випадку, коли президент не має більшості в парламенті та вимушений висувати кандидатуру прем'єр-міністра з наявної більшості, прем'єр-міністр наділяється всією повнотою виконавчих повноважень у сфері внутрішньої політики, в той час як президентські повноваження зводяться до вирішення питань зовнішньої політики та представництва держави на міжнародній арені.

Серед держав із напівпрезидентською системою, окрім Франції, Австрія, Ісландія та Ірландія демонструють досвід моністичного біпредставництва, в умовах якого з двох джерел виконавчої влади лише одна є контролюючою (або президент, або прем'єр-міністр), у той час, як Фінляндія та Португалія представляють випадок дуалістичної бірепрезентації, за рамками якої прем'єр-міністр і президент виступають у

якості рівносильних гравців. В той же час, в нових демократіях така патова ситуація призводить до дисфункціональності політичної системи, особливо за слабкої партійної системи або наявності «партійних субститутів (регіональних політичних машин і політизованих фінансово-олігархічних груп)» [14, р. 152].

Таким чином, така особливість напівпрезиденталізму як прямі вибори президента, де всенародно обраний кандидат часто розглядає себе вище закону, може вести до дестабілізаційного періоду «коабітації» між президентом та парламентом, а також напівпрезиденталізм особливо вразливий до колапсу системи в період «розділеного правління меншістю», де президент керує за допомогою декретів. Але в той же час, досліджуючи напівпрезидентські системи з цього боку, Р. Ілджі вказує, що існувало тільки декілька прикладів коабітації в часткових демократіях і тільки один випадок призвів до колапсу. В стійких демократіях коабітація ніколи не асоціюється з розпадом системи. Існує багато прикладів «розділеного правління меншістю», та багато випадків, коли така ситуація призвела до падіння демократії. Але в той же час існує така ж кількість випадків, де «розділене правління меншості» не призвело до розпаду цих демократій, ці випадки асоціювались з небезпекою персоналізації політичного процесу. В стійких демократіях «розділене правління меншості» не веде до падіння демократії чи навіть зміни статусу зі стійкої до часткової демократії [15, р. 50].

На нашу думку, в цілому напівпрезиденталізм можна розглядати як найбільш оптимальний інституційний вибір інституційного дизайну: він привносить в демократію як діючу легітимність, так і ефективне управління. В напівпрезидентській республіці зберігаються переваги президенталізму: прямі президентські вибори лідера виконавчої влади допомагають забезпечити легітимність, тоді як інституційне розосередження влади може робити управління більш відкритим для доступу та допомагає обмежити авторитарні тенденції. Народна підтримка сильної національної фігури дійсно може сприяти об'єднанню розколотого суспільства, проте, у випадку,

коли сильний президент приймається тільки однією стороною, як правило, більшістю етнічної та/або соціетальної/регіональної групи у багатоетнічному суспільстві, то навіть напівпрезидентіалізм перетворюється на найважливіший фактор подальшого розколу та нестабільності [16].

Таким чином, напівпрезидентська система – це окремий вид політичної системи, який існує поряд з чистими типами – президентським та парламентським. Даний тип був запроваджений в тих політичних системах, де чисті типи не працюють. Так, більшість країн посткомуністичного регіону обрали саме змішану політичну систему.

Існує велика кількість різних конфігурацій інституційного дизайну всередині напівпрезидентських систем, але всі вони мають схожі переваги. Змішана система має більше ресурсів легітимності, тому що за такої системи президент та парламент обираються шляхом всенародного голосування. Ця система дозволяє існувати «слабкому» президенту та «слабкому» прем'єр-міністру, що за вдалої комбінації їх повноважень робить їх сильнішими, а систему більш ефективною. Також роль, яку відіграє уряд та президент у політичній системі, залежить не тільки від конституційних повноважень, а й від політичних механізмів формування гілок влади: статусно-рольові позиції президента в системі виконавчої влади переважно залежать від складу парламенту та партійної приналежності членів уряду.

5. Переваги та ризики напівпрезидентської форми правління

Напівпрезидентська форма правління має істотні інституційні переваги. Конструювання даної системи пов'язане зі спробами перебороти недоліки «чистої» президентської та «чистої» парламентської систем.

Якщо дану форму зрівняти з парламентською системою, то такою перевагою будуть загальні вибори президента й легітимація влади шляхом загальних виборів. У напівпрезидентській системі існує дуалізм виконавчої влади («двоглова» система правління – президент і прем'єр-міністр).

Президент здійснює загальне політичне керівництво, а прем'єр-міністр і уряд – ефективне врядування.

Як відомо, у президентській системі президент очолює уряд, який парламент не може змістити до закінчення терміну його повноважень. У парламентській системі хоч і розділені посади глави держави й прем'єр-міністра, але там глава держави (монарх або президент) є інституційно слабким, що зазвичай позначається на ефективності здійснення його повноважень [6].

У напівпрезидентській системі зроблена спроба, з одного боку, забезпечити стабільність влади шляхом наявності посади всенародно обраного президента (що безперечно забезпечує пряму відповідальність президента перед електоратом), а з іншого боку – забезпечити ефективність врядування, коли можна шляхом вотуму недовіри змістити кабінет, який працює неефективно. Президент у напівпрезидентській системі обирається на загальних виборах, що дає йому право говорити від імені всього народу й приймати рішення, посиляючись на народну підтримку.

Напівпрезидентське правління володіє перевагами й з точки зору *підзвітності* та *ідентифікації*. Електоральна підзвітність вказує на те, наскільки та яким чином обрані політики несуть відповідальність перед виборцями; в той час як ідентифікованість відсилає «систему гри» до прав виборців володіти інформацією, що дозволяє останнім визначати свої побажання відносно складу майбутнього уряду. Чим більше відповідає зроблений при голосуванні вибір електоральним очікуванням населення, що пов'язувалися з обраними політиками, тим сильніше електоральна підзвітність. З точки зору відносин прямої відповідальності обраних посадових осіб перед виборцями при багатопартійній системі, президентський та напівпрезидентський формати правління є більш сприйнятливим ніж парламентський через те, що глава виконавчої влади (президент) обирається прямим всенародним голосуванням. Президенти (якщо внормоване їх повторне переобрання) та їх партії

отримують оцінку виборців на наступних виборах. У разі, коли існують інституціонально зафіксовані роздільні вибори виконавчої та законодавчої гілок влади, прямі вибори президента забезпечують максимальну підзвітність влади, а вибори в парламент – її максимальну репрезентативність.

До переваг напівпрезидентської системи можна віднести також і *здійснення арбітражу*. Напівпрезидентська форма правління, таким чином, відрізняється від парламентської також тим, що президент виступає в ролі арбітра. Арбітраж президента у законотворчому процесі здатний виступати додатковим важелем влади та розв'язання конфліктів у навіть несприятливих для президентського правління умовах – коли президент спирається не на більшість, а на меншість в парламенті: поєднання стабільності виконавчої влади з її тимчасовою гнучкістю, зм'якшення проблеми домінування політичної більшості, схильність системи до пошуку компромісів, її «еластичність» у силу необхідності взаємного співіснування й взаємного «виживання» основних «гравців» – парламент, президент, уряд.

Головна привабливість напівпрезидентської системи для країн, що знаходяться на шляху демократичної розбудови, полягає у тому, що вона дає можливість незміцнілій державі в умовах мультипартійності та мінливості правлячих коаліцій уникнути нестабільності у парламенті. Під час гострих політичних криз, таких, як відставка уряду або загострення протиборства між різними суспільно-політичними угрупованнями, саме президент як глава держави виступає в якості вищої посадової особи, що сприяє збереженню наступності влади, підтримці спокою в суспільстві й дотриманню всіма громадянами законності. Важлива стабілізуюча роль президентського поста у напівпрезидентській системі правління полягає в тому, що *прем'єр-міністри і їхні кабінети змінюються, а глави держав мають конституційне право залишатися на своїх постах до кінця строку своїх повноважень*.

Існують і певні ризики напівпрезидентиалізму, серед яких слід виділити декілька:

По-перше, можливість перетворення цієї системи в режим особистої влади президента.

По-друге, якщо президент буде вважати себе більше легітимним у порівнянні з парламентом, що теж обирається всенародно, то можливі проблеми в їх взаємодії та конфлікти між ними.

По-третє, у ситуації співіснування, коли президент і прем'єр-міністр відносяться до різних політичних партій, а виконавча влада розділена між президентом та урядом, виникає проблема єдиного політичного курсу в рамках виконавчої влади. Якщо повноваження двох вищих посадових осіб держави чітко не розділені в законодавстві, небезпека конфлікту між ними зростає.

6. Вітчизняний досвід неопатримоніального напівпрезидентіалізму: 2004-2010 рр.

Конституційна реформа 2004 р. і встановлення прем'єр-президентського режиму стала вираженням потреби впливових політико-економічних акторів усіх рівнів (національних магнатів (олігархів), регіональних босів, автономних сегментів бюрократії і груп «силовиків») в частковій зміні правил гри і зниженні ролі глави держави як основного вето-гравця і домінуючого елемента неопатримоніальної вертикалі. У цьому сенсі нові конституційні правила гри здійснили певну «політичну раціоналізацію» системи, включаючи зниження вартості «президентського призу» і ставок у президентських перегонках. Конституційна реформа 2004 р. ускладнила можливість реалізації політики «переможець отримує все» і стимулювала кооперацію гравців по спільному розподілу дивідендів політичного поля пропорційно електоральному результату, що створило передумови переходу від монопольного до кооперативного розподілу електоральних вигащів.

Окрім того, реформа 2004 р. по суті була однією з умов міжлітнього пакту основних гравців з приводу згоди на проведення (позаконституційного) третього туру президентських виборів (тобто

переголосування 2 туру) і відмови В. Януковича від поста президента на користь В. Ющенка. Усі основні політичні гравці як старої, так і нової політичної команди вбачали в конституційній реформі гарантію від узурпації влади і монополізації дивідендів політичного поля. Конституційна реформа 2004 р. заклала інституціональну можливість розподілу силової і фіскальної влади поміж конкуруючими політичними центрами, тобто вона зробила можливим – за певних умов – доступ до приватизації силового ресурсу з боку основних протагоністів. Постреволюційна Україна 2005-2009 рр. продемонструвала ситуацію розділу неопатримоніальної патронажно-клієнтарної мережі між двома гравцями: президентом і прем'єр-міністром – і формування на цій основі двох автономних конкуруючих вертикалей: патронажного президентства В. Ющенко і патронажного прем'єрства Ю. Тимошенко.

Можливість «співіснування» двох патронажних вертикалей гарантувалася роздільним контролем різних елементів «силової машинерії» (правоохоронної системи, спецслужб, судової системи і прокуратури), що обопільно блокувало будь-які можливості «силового впливу» один на одного. Якщо конституційна реформа 2004 р. виступила передумовою формування неопатримоніальної демократії, то вирішальним чинником її збереження і відтворення стали саме умови клієнтелістського середовища: корумпованість силової і фіскальної системи неопатримоніальної держави. У цьому сенсі основою існування неопатримоніальної демократії є «розподіл» (power-sharing) між основними гравцями корупційних можливостей і їх зразковий паритет між собою.

Клієнтелістські зв'язки і загальний патронажний і корумпований контекст існування правоохоронного блоку і судової системи сприяв і був головною причиною можливості побудови альтернативної патронажно-клієнтарної мережі навколо прем'єра. Динаміка постреволюційного розвитку України в період 2005-2009 рр. визначалася декількома чинниками:

Перший момент: неможливість побудови нової єдиної (широкої) «партії влади» у «помаранчевої коаліції», що перемогла, на основі НУНС-БЮТ, тобто інституціалізації і централізації патронажно-клієнтарної мережі навколо президента В. Ющенка. Ключове значення з цієї точки зору має розкол «помаранчевої коаліції» в Україні восени 2005 року, який зробив неможливим повернення до моделі консолідації «помаранчевої команди» на основі входження в неопатримоніальну систему патронажу, інтегратором якої був би президент.

Якраз те, що через внутрішні протиріччя рентоорієнтовані політичні підприємці з «помаранчевого блоку» не змогли створити широку «партію влади», стало передумовою формування в Україні плюралістичної політичної системи, в якій жодна з груп або сегментів суспільства не мала контрольного пакету влади. Яким чином можна пояснити причини цього провалу? Чи являється це наслідком конституційної реформи 2004 р. і прем'єр-президентської моделі, що гарантувало відносну автономію прем'єра, який отримує легітимність не через кооптацію з патронажно-клієнтарної мережі президента, а від електоральних результатів на партійних виборах? Чому і коли прем'єр-міністр в умовах напівпрезиденціалізму має автономію? Відповідь полягає в тому, що це можливо тільки за наявності власного парламентсько-партійного ресурсу – інституціолізованої патронажно-клієнтарної мережі, яка може завойовувати підтримку на виборах, і, більше того, якщо партійний ресурс прем'єра дорівнює або перевищує партійний ресурс президента.

В умовах відсутності власної партійної бази президент В. Ющенко для протидії впливу Ю. Тимошенко був вимушений кооптувати представників стейкхолдерів Партії регіонів у виконавчу вертикаль (Р. Богатирьова від «Систем Капітал Менеджмент» і В. Гайдук від «Індустріального Союзу Донбасу» в РНБО) і/або на посаду прем'єр-міністра (кабінет Януковича 2006-2007 рр.), на умовах того або іншого пакту («Універсалу національної

єдності»), тобто домовлятися про дотримання певних правил гри і співіснування.

Другий момент. Провал з боку прем'єра створити власну домінуючу партію на основі БЮТ, а саме підпорядкувати регіональні політичні машини Сходу України; БЮТ не вдалося захопити або інтегрувати до піраміди прем'єрської влади політичні регіональні машини, тобто встановити одночасний контроль над обласними адміністраціями і обласними/міськрадами Сходу України.

Конституційна реформа 2004 р. відкрила принципову можливість побудови моделі патронажного прем'єрства – за умови, що прем'єр має дисципліновану і централізовану партійну структуру (формально інституціалізовану патронажно-клієнтарну мережу), яка може розгорнути суперництво з «партією влади» президента або навіть переважати над нею. Проте можливості створення повномасштабної прем'єрської партії влади були заблоковані з боку президентської адміністративно-бюрократичної вертикалі, а також залишків патронажно-клієнтарної мережі президента (включаючи контроль над ключовими елементами силової бюрократії), а з іншого боку – неможливістю інтеграції регіональних політичних машин, що знаходяться або під контролем Партії Регіонів, або президента В. Ющенка.

Конституційна реформа 2004 р. заклала в Україні передумови розвитку дуже цікавого інституційного гібриду, здатного функціонувати в двох різних фазах: 1) авторитарно-бюрократичної, якщо президент контролює більшість в асамблеї і має прем'єра зі своєї партії, тобто має потенційну можливість монополізації силової/фіскальної вертикалі; 2) конкурентно-демократичних в умовах розділу патронажно-клієнтарної мережі між двома центрами – у разі відсутності контролю над асамблеєю, слабкості президентського партійного ресурсу, і прем'єра, що кооптувався з непрезидентського партійного та/ або альтернативної патронажно-клієнтарної мережі [17].

Висновки

Напівпрезидентська система – це окремий вид політичної системи, який існує поряд з чистими типами – президентським та парламентським. Даний тип був запроваджений в тих державах, де з огляду на гетерогенну складність суспільства (або розколотість суспільства) чисті інституційно-конституційні моделі розподілу центральної влади (президентська та парламентська) не працюють. Так, більшість країн посткомуністичного регіону обрали саме змішану політичну систему.

Існує велика кількість різних конфігурацій інституційного дизайну всередині напівпрезидентських систем, але всі вони мають схожі переваги. Змішана система має більше ресурсів легітимності, тому що за такої системи президент та парламент обираються шляхом всенародного голосування. Ця система дозволяє існувати «слабкому» президенту та «слабкому» прем'єр-міністру, що за вдалої комбінації їх повноважень робить їх сильнішими, а систему більш ефективною. Також роль, яку відіграє уряд та президент у політичній системі, залежить не тільки від конституційних повноважень, а й від політичних механізмів формування гілок влади: статусно-рольові позиції президента в системі виконавчої влади переважно залежать від складу парламенту та партійної приналежності членів уряду.

Низька ефективність та процесуальна нестабільність вітчизняної політичної системи визначається значною недосконалістю існуючого конституційного дизайну країни. Впроваджений параконституційними змінами (2010 р.) алгоритм розподілу функцій та повноважень виконавчої гілки влади (що існував у Конституції України в редакції 1996 р.) повернув до реальності істотні інституційно-політичні протиріччя, наслідком чого відбулося відтворення суперпрезидентської моделі правління. Монополізація влади не призвела до підсилення рівня керованості політичної системи в цілому, а, навпаки, лише заблокувала процеси демократичної трансформації, загострила існуючі регіональні та політичні протиріччя в країні внаслідок

надцентралізації й надконцентрації ресурсів та повноважень на верхніх рівнях виконавчої вертикалі.

На нашу думку, в цілому саме напівпрезиденталізм можна розглядати як один з найбільш оптимальних базових алгоритмів інституційного дизайну: через децентралізацію та деконцентрацію виконавчої вертикалі він привносить в політичну систему як демократичну легітимність, так і ефективне управління (за рахунок підвищення рівня керованості державно-політичних інститутів виконавчої вертикалі влади).

У напівпрезидентській республіці зберігаються переваги президенталізму: прямі президентські вибори лідера виконавчої влади допомагають забезпечити легітимність, тоді як інституційне розосередження влади може робити управління більш відкритим для доступу громадськості й політичної опозиції та допомагає істотним чином обмежити авторитарні тенденції на верхніх ланках виконавчої вертикалі. Народна підтримка сильної національної фігури дійсно може сприяти об'єднанню розколотого вітчизняного суспільства. Проте, слід визнати, у випадку, коли сильний президент приймається тільки однією стороною, як правило, більшістю етнічної та/або соціетальної/регіональної групи у багатоетнічному або розколотому суспільстві, то навіть напівпрезиденталізм перетворюється на найважливіший фактор подальшого розколу та нестабільності, а отже політична система та країна потребують додаткових інституційних важелів стабілізації політичної системи.

Регіональний філіал у м. Харкові

(О.А. Фісун, О.В. Крисенко, Т.С. Мосенцева, М.М. Новіков, У.І. Мовчан)

ЛІТЕРАТУРА

1. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / за заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2007. – 538 с.
2. Лінц Х. Президентська система і парламентаризм / Лінц Х. // Демократія: антологія / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К.: Смолоскип, 2005. – Частина IV. – XXVIII+1108с. – С. 802-827.
3. Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research. – 1980. – V. 8. – P.165-187.
4. Robert Elgie Sophia Moestrup Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, Manchester University Press; Reprint edition , 2012, 296 p.
5. Lijphart A. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations // The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Ed. by J.J.Linz and A.Valenzuela. – Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994. – P.94.
6. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.
7. Elgie R. Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations // Political Studies Review. – 2004. – Vol. 2. – P. 314-330.
8. Інститут президентства у змішаних політичних системах. Аналітична записка // <http://old.niss.gov.ua/Monitor/December2009/03.htm> 20
9. Shugart M. S. Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns/ M. Shugart // French Politics. – 2005. – No3. – P. 323-351
10. Elgie R. Semi-Presidentialism: Sub-Types And Democratic Performance, 2011. - Oxford University Press, USA, 296 p.
11. Roper, S. Are all Semi-Presidential Regimes the same? //Comparative Politics. – 2002. - Vol. 34, No. 3. – 253-272 pp.
12. Protsyk O. Prime Ministers' Identity in Semi-Presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes / O. Protsyk// European Journal of Political Research. – 2005. – Vol. 44(5). – P. 721-748.
13. Samuels D. J., Shugart M. S. Presidents, Parties, and Prime Ministers/ D. J. Samuels, M. S. Shugart. – Cambridge University Press, 2010
14. Hale H. Why Not Parties? Electoral Markets, Party Substitutes, and Stalled Democratization in Russian / H. Hale //Comparative Politics. – 2005. – Vol.37 – No2. – P. 147-166
15. Elgie R. The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?/ R.Elgie // Democratization. – 2008. - No15 (1). – P. 49 – 66
16. Basta L. R. Governmental Systems in Multicultural Societies [Електронний ресурс] http://www.federalism.ch/files/documents/governmentalsystems_tipsheet_209.01_final.pdf
17. Фисун А. Украинская неопатримониальная демократия: формирование, специфика и тенденции развития // ОЙКУМЕНА: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. Выпуск 8. – Харьков: Константа, 2011. – С. 119-127

**Типологія парламентської, президентської й змішаної форм демократії
з деякими прикладами із практики (автор А. Лейпхарт)**

	Колегіальна виконавча влада		Одноосібна виконавча влада	
	Залежить від довіри легіслатури	Не залежить від довіри легіслатури	Залежить від довіри легіслатури	Не залежить від довіри легіслатури
Виконавча влада обирається легіслатурою	<i>Чистий парламентаризм:</i> Більшість західноєвропейських демократій Австралія Канада Франція (1986-88) Індія Ізраїль Ямайка Японія Малайзія Нова Зеландія Туреччина Нігерія (1960-66)	Швейцарія	Практичні приклади не існують	Ліван
Виконавча влада обирається виборцями	Практичні приклади не існують	Кіпр (1960-63) Уругвай (1952-67)	Практичні приклади не існують	<i>Чистий президенціалізм:</i> Більшість латиноамериканських демократій Кіпр Франція (П'ята республіка крім 1986-88) Нігерія (1979-83) Філіппіни Південна Корея США

Джерело: [5, Р.94].

Таблиця 2

**Парламентські й президентські елементи форм правління
(за А. Лейпхартом)**

Критерій	Елемент	Чиста парламентська система	Чиста президентська система	Змішані форми
1. Наявність/ відсутність парламентської довіри уряду	вотум довіри главі уряду та його кабінету	+	-	+
	відсутність вотуму довіри главі уряду та його кабінету	-	+	-
2. Селекція виконавчої влади	формування виконавчої влади парламентом	+	-	+
	обрання виконавчої влади населенням	-	+	-
3. Структура виконавчої влади	колегіальна (уряд)	+	-	+
	одноособова (президент)	-	+	-

Джерело: [5, р. 92-95]

Таблиця 3

Типологія систем правління

	Глава держави обирається всенародно	Глава держави не обирається всенародно
Уряд відповідальний перед парламентом	напівпрезидентціалізм	парламентаризм
Уряд не відповідальний перед парламентом	президентціалізм	асамблейно-незалежний режим

Джерело: [5, р. 92-95]