

УДК 35.075.31

Інститут президентства в дослідженнях зарубіжних авторів

Марина Зелінська,
кандидат політичних наук,
старший викладач кафедри
загального і адміністративного менеджменту
Донецького державного університету управління

У статті пропонується аналіз теоретичних досліджень зарубіжних вчених функціонування інституту президентства у деяких західних країнах.

Ключові слова: державна влада, президент, делегативна демократія, парламентаризм.

The article contains the analysis of theoretical studies of foreign scientists about the functioning of the institute of presidency in some west countries.

Keywords: state power, president, delegative democracy, parliamentarism.

Для теоретичного обґрунтування необхідності створення інституту президентства необхідно звернутися до напрацювань теоретиків Нового часу, коли бурхливі події в багатьох країнах призвели до появи нового типу політичного устрою та суспільних відносин. Необхідно зауважити, що саме поняття „президент” з’явилося лише у XVIII столітті з початком формування демократичних країн Нового Світу. До того часу дослідження велися лише стосовно принципів розподілу державної влади та ідей правової держави (праці Ш. Монтеस्क’є, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локка).

Поява нової концепції державної влади була пов’язана, перш за все, з ім’ям Дж. Локка [1], який вважав, що поряд з виконавчою владою має діяти й влада законодавча. Концентрація всієї повноти влади (тобто права самому видавати закони, на власний розсуд їх виконувати й карати) в одних руках завжди призводить до її абсолютизації. Запобіжним принципом проти сваволі є розподіл державної влади. Головним досягненням цієї теорії

можна вважати те, що Дж. Локк визначив принципи зв'язку всередині владних відносин та взаємодії з окремими елементами (інститутами) держави.

Ш. Монтеск'є [2] підкреслював необхідність повної рівноваги, незалежності і навіть жорсткого відособлення гілок влади. У своїй фундаментальній праці „Про дух законів” (1748 р.) він дійшов висновку, що „свобода можлива за будь-якої форми правління, якщо в державі панує право, яке гарантує непорушність законності через розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову, які взаємно стримують одна одну” [3]. Будь-яке поєднання цих гілок влади стає загрозою для політичної свободи особи. Запропонована теорія розподілу влади має, окрім інституційних, ще й додаткові процедурні гарантії, які полягають в тому, що одна гілка влади має право стримувати іншу гілку у випадку несправедливих дій. Ідея Ш. Монтеск'є набула розвитку в системі „стримувань і противаг” та дозволила створити зразковий варіант президентської форми правління в США.

Пізніше теорія розподілу державної влади знайшла розвиток у праці Ж.-Ж. Руссо [4] „Про суспільний договір” (1762 р.). На відміну від Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо вважав, що „законодавча, виконавча і судова влада – особливі прояви єдиної влади народу”. Саме тому Ж.-Ж. Руссо засуджує усі представницькі форми правління. За його теорією депутати не можуть бути представниками народу, ухвалення законів можливе лише за умови їх ратифікації народом. Роздуми вченого щодо уряду (маються на увазі функції уряду і залежність рівня його впливу на державні рішення від розміру самої держави та співвідношення повноважень уряду, законодавчого органа і монарха) дають змогу й нині користуватися цими основами для укладання текстів конституційних актів та визначення обсягу повноважень кожної з гілок влади.

Пізніше Т. Джефферсон [5] при створенні Декларації незалежності США користувався дослідженнями попередників, втілюючи в реальне життя принципи розподілу державної влади, незалежність одна від одної її гілок, ефективної роботи державних інституцій задля добробуту громадян.

Американські політичні діячі XVIII століття Д. Медісон та О. Гамільтон, продовжуючи розвиток європейського варіанта теорії розподілу державної влади, на відміну від сучасників-європейців найдоцільнішою формою державного устрою вважали республіку, а виконавчу владу вбачали в уряді, підпорядкованому обраному президенту. „Якщо є принцип в нашій конституції, в будь-якій демократичній конституції, більш священний, ніж інші, — писав Дж. Медісон, — то це принцип, який розділяє законодавчі, виконавчі і судові повноваження [6]”.

Д. Медісон у праці „Федераліст” виклав основні принципи побудови демократичного суспільства, які потім стали основою американської демократії. Він вважав, що політична наука виробила нові методи збереження переваг і пом'якшення вад республіканського правління.

Йдеться про знайомі риси інститутів, які в наші дні характеризують конституційну демократію: розподіл повноважень, законодавчі системи стримувань і противаг, незалежна судова система і законодавче представництво, основане на народних виборах. І хоча він наполягає на тому, що державі необхідно мати „освіченого державного діяча”, проте не завжди при владі будуть гідні лідери, отже існування налагодженої системи інститутів може врятувати країну від руйнування в кризовий період.

Доля демократій, що зароджуються в Східній Європі і країнах третього світу, значною мірою залежатиме від якості державних діячів, які очолять їх.

Питання про сутність президентства як особливого феномена політичної системи розглядається з різних точок зору. Залежно від того, які аспекти проблеми опиняються у центрі уваги дослідника, виокремлюються різні підходи до вивчення цього інституту.

Уперше до аналізу питань інституту президентства в 1930 - 1940 роках звернулися американські дослідники, адже саме в США ефективно працює модель класичної президентської республіки. Треба відзначити, що й на сьогодні більшість праць з цієї проблематики належить американським авторам (Дж. Сарторі, Б. Г. Сіган, С. М. Ліпсет, Г. О'Доннелл та інші).

З огляду на те, що всебічний аналіз інституту президентства неможливий без з'ясування систем правління та конституційних основ, праця Дж. Сарторі [7] є унікальною, оскільки в ній знаходимо не лише вичерпне розкриття таких понять, як „президентська” і „парламентська” політичні системи, аналіз досвіду багатьох країн у справі розбудови своїх систем правління, а й поради автора щодо найкращої конструкції Основного Закону. Президентське правління, дослідженню якого у Дж. Сарторі присвячений окремий розділ, на думку самого дослідника є слабким (окрім прикладу США, з якого вийшли всі інші системи президентського правління), схильним до нестабільності. Головною причиною цього автор вважає можливий брак підтримки рішень президента парламентом. Навіть якщо президент має широкі повноваження, одна людина не може утримати ситуацію під контролем, не набравши ролі диктатора, що й траплялося в деяких країнах Латинської Америки.

Нам же здається, що така категоричність суджень є перебільшенням, адже за Дж. Сарторі виходить, ніби президентське правління в чистому вигляді взагалі не спроможне долати кризи і для стабільної політичної системи необхідна, принаймні, напівпрезидентська система правління. Навіть парламентські системи стають абсолютно недійовими, якщо в країні не функціонують дисципліновані політичні партії. Дж. Сарторі доходить висновку, що і президентські, і парламентські системи працюють погано в країнах з глибокою розбіжністю в поглядах і несформованою партійною системою.

Цю думку, до речі, варто враховувати й при розбудові політичної системи України. Якщо ми вважаємо, що нам необхідна „чиста” парламентська система, то першочерговим завданням стає активний розвиток партійної системи. Напівпрезидентська система, яка зараз існує в Україні, дещо нагадує систему Французької Республіки з подвійною структурою влади. І хоча Дж. Сарторі припускає можливість конфронтації (мається на увазі розподіл повноважень між президентом і прем'єр-міністром), все ж не можна не помітити схильність автора саме до такого типу правління. Він розрізняє напівпрезидентську і напівпарламентську системи, наголошуючи, що для ефективної роботи (і конституційної інженерії) парламентська система не придатна, оскільки для її вдалого функціонування необхідно дуже багато умов (які склалися свого часу, наприклад, у Великій Британії та Німеччині).

Проте Дж. Сарторі не зупиняється на винятково позитивних сторонах напівпрезидентства, а пропонує власну модель „президентської системи з перериванням влади”, коли парламентську систему заохочують чи карають зсувом або заміною на президентське правління. Добре, коли парламентська модель працює. Та якщо її робота не відповідає необхідним стандартам, то парламент позбавляють повноважень. Якщо новопризначений уряд змушений піти у відставку, то наступний склад уряду призначає і звільняє вже президент, який і очолює уряд. Президентські повноваження у цьому випадку закінчуються із завершенням каденції парламенту. Це модель із досить складним механізмом дії та багатьма умовами, яка не була втілена на практиці, але, як на нашу думку, деякі її елементи можна сміливо запозичити для вдосконалення моделі української політичної системи.

Дослідження С. Ліпсета [8] стосувалися, передусім, США. Вчений віддавав перевагу американській політичній системі, оскільки вважав її найкращою з усіх можливих. Для того, щоб пояснити різницю між президентською і парламентською системами, він провів порівняльний аналіз державних інститутів і цінностей США й Канади. У ході аналізу С. Ліпсет дійшов висновку, що в цих двох дуже схожих країнах вирішальною є різна роль політичних партій. В США партії слабкі, що й призводить до того, що вони, ці партії, на відміну від сильних партій Канади, легше амортизують хвилі протесту в межах традиційних механізмів.

У своєму визначенні ролі політичної культури в розбудові сильної президентської республіки С. Ліпсет вказує на ще кілька факторів, які іншими дослідниками не бралися до уваги. Порівняння політичних систем показує, що більшість стабільних демократій спостерігається серед багатих і протестантських держав. Саме тому в більшості латиноамериканських країн політична стабільність державних інститутів ніколи не набувала рівня США. Головною ідеєю є те, що культурними факторами вкрай нелегко маніпулювати, особливо якщо вони історично обумовлені. Отже фахівці вдаються до спокуси змінювати політичні інститути – зокрема,

виборчі системи і конституційний устрій, які дуже легко сконструювати відповідно до нагальних потреб. Проте політична практика засвідчує неефективність врахування лише одного чинника державного будівництва. Якщо є бажання вмонтувати в свою державу досконалу демократичну систему, то слід брати приклад з США та практично ознайомитися з британським правлінням в минулому, яке дало поштовх для існування такого типу політичної культури.

Аналізуючи роботу політичних інститутів в країнах, які лише недавно стали на шлях демократичного розвитку, Г. О'Доннелл [9] виявляє кілька важливих моментів у процесі становлення й функціонування цих інститутів. Це дозволило йому говорити про спільність історії й трансформації в цих державах та об'єднати їх терміном „держави делегативної демократії”. Характеризуючи делегативну демократію, яку Г. О'Доннелл протиставляє представницькій демократії та пропонує як взірць новим демократичним державам, він підкреслює, що в таких країнах є ознаки як прихованої загрози повернення до авторитарного режиму, так і розвитку у бік представницької демократії. Делегативні демократії відзначаються тим, що перемога на президентських виборах дає переможцеві право управляти країною на свій розсуд; при цьому переможець обмежений лише обставинами чинних владних відносин і визначеним конституцією терміном перебування при владі. Президент розглядається як глава нації, головний охоронець та знавець її інтересів. За таких умов політика його уряду може лише віддалено нагадувати передвиборчі обіцянки. З цих позицій інші інститути – суди і законодавча влада – лише є перешкодою для володіння перевагами, які дає статус демократично обраного президента. Делегативним президентам здається несправедливістю обмеження терміну їх влади основним законом, вони прагнуть реформувати конституцію так, щоби вона давала їм можливість переобрання. Проте не можна говорити, що делегативна демократія не визнає демократичних традицій, а просто шляхом демократичних виборів формує більшість, яка дозволяє одній особі на кілька років стати єдиним тлумачем вищих інтересів нації. Влада делегується президентові, і він чинить згідно зі своїми уявленнями про благо. Внаслідок нагромадження провалів країна поступово опиняється в кризі, а президент, який усіх розчарував, воліє лише протриматися до кінця свого терміну. Напередодні нових виборів з'являються кандидати, на яких знову покладається надія „врятувати” країну.

У своїх висновках Г. О'Доннелл говорить про парадокс в інституціональному розвитку країн нової демократії, адже вони мають боротися з негативними наслідками авторитарного минулого й одночасно розв'язувати соціально-економічні проблеми, з якими старі демократії практично не зустрічалися у своєму минулому. А враховуючи те, що ефективні інститути і відповідну практику неможливо створити за один день, бо для їх виникнення, зміцнення і легітимізації потрібен час, протягом

якого відбувається складний процес набування позитивних знань, можна сподіватися лише на те, що основні механізми існування делегативних демократій визначені і легко прогнозуються. Якщо лідери справді сприятимуть роботі ефективних інститутів для добробуту нації, то лише через зміну правил гри в політичному полі та управлінні державою. На жаль, Г. О'Доннелл не визначив можливості для виходу із замкнутого кола саморуйнування делегативних демократій, проте можна передбачити, що тут діють окреслені ним принципи „не повторювати помилок” та запобігання труднощам.

Х. Лінц, ще один відомий дослідник принципів роботи державних інститутів [10; 11], наводить досить цікаву тезу про те, що одним з негативних наслідків президентури є обмежений строк перебування однієї особи на посаді президента. Політичний процес при цьому автоматично розпадається на суворо розмежовані періоди, що не залишає можливості для здійснення послідовної політики тактичних корегувань. Доречно буде згадати ще одну особливість президентського правління, яка притаманна країнам Східної Європи, проте не була актуальна в зразкових США, - це суперечність між прагненням до забезпечення сильної і стабільної виконавчої влади і неослабною підозрілістю стосовно дій та рішень президента. Президент стає справжнім главою держави та захисником нації тоді, коли на виборах, проведених на засадах чесної конкуренції, кандидат на цю посаду здобув переважну більшість голосів (десь за 70%), бо Х. Лінц вказує на те, що іноді президентом стає особа, яка перемагає з мінімальною підтримкою виборців (іноді з урахуванням результатів голосування в парламенті, який обирається народом, прем'єр має суттєвішу підтримку). Взагалі рокировки на політичній арені, пов'язані з прем'єр-міністром (необхідність його усунення з посади), не призводять до такої політичної кризи, яка може статися у випадку імпічменту президента. Подібні міркування особливо важливі в періоди переходу від одного режиму до іншого та при необхідності консолідації влади, коли конституції поступаються перспективам компромісу, що характерно для парламентаризму.

З різкою критикою праць Х. Лінца у статті „Розмаїття демократій” [12] виступив Д. Горовіц, який досліджує демократичні процеси в країнах Африки. Він не сприймає тези, що парламентаризм більш сприятливий для стабільної демократії, ніж президентура. Д. Горовіц зазначає, що такі висновки побудовані на аналізі ретельно відібраних окремих регіонів (зокрема, країн Латинської Америки), вони передбачають процедуру обрання президента, яку не можна вважати найкращою, та не враховують позитивних наслідків виконання функцій, яких набуде президент, обраний внаслідок прямих всенародних виборів.

Д. Горовіц, нагадуючи приклади розвитку політичної системи в колишніх колоніях в Азії та Африці, зазначає, що чинником нестабільності та авторитаризму там стає саме парламентська система. Відтак існує

можливість, що до влади за парламентською системою може прийти невелика група, яка обмежить у майбутньому доступ до парламенту і таким чином узурпує владу через встановлення контролю над законодавчим органом (як це було в Нігерії, починаючи з 1960 року). Д. Горовіц вважає, що за президентською системою уряд та опозиція можуть співпрацювати у законодавчому процесі, і тоді ситуація „переможець отримує все” не діє, як і у випадку, коли уряд та парламент контролюються різними політичними силами (а отже між ними може існувати напружена конкуренція). Тобто в самій ідеї Х. Лінца щодо президента, який узурпує владу та вносить суперечності в суспільство, яке і так вкрай нестабільне, є суттєва помилка, і це засвідчує поява погоджувальних процедур у президентських системах Колумбії, Венесуели і Бразилії.

Що стосується процедури обрання президента, то Д. Горовіц підкреслює важливість правильної моделі виборів глави держави в нестабільній країні. У період перехідного чи кризового стану в країні необхідно відмовитися від системи прямого голосування, що передбачає мажоритарність або вибори в два тури. Д. Горовіц пропонує звернути увагу на приклади Шрі-Ланки й Нігерії, де для запобігання поширенню екстремістських тенденцій запровадили досить складну процедуру виборів президента, яка уможливила обрання поміркованого глави держави. Завдяки таким виборам конфлікти в цих суспільствах було знято, хоча раніше, навіть за парламентської системи, меншість була відсторонена від влади, якщо тільки державний переворот не призводив до зміни розстановки сил в політиці та встановлення гегемонії іншої партії. У висновку Д. Горовіц зазначає, що усім розколотим і кризовим суспільствам в процесі створення ефективних політичних інститутів слід позбутися лише двох негативних явищ — принципу встановлення владарювання відносною більшістю (шляхом відсторонення третіх партій та неможливості створити стабільну коаліцію) і принципу жорстокої конкуренції, яка утворює прірву між урядом та опозицією.

Таким чином, врахування теоретичних надбань зарубіжних дослідників і досвіду існування президентури в європейських країнах було б дуже доречним для України, особливо в теперішніх умовах переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської системи правління. Це дозволило б нам не лише запобігти типовим помилкам, які неодмінно трапляються в ході такої політичної трансформації, а й ефективно використовувати надбання інших країн, звичайно ж переосмислюючи їх та адаптуючи до сучасних умов і національних потреб.

Література:

1. Локк Дж. Избранные философские произведения: В 2 т. – М.: Изд-во социально-экономической литературы, 1960. – Т. 2: О государственном правлении. – 532 с.

2. **Монтескьє Ш.** Избранные произведения. – М.: „Наука”, 1955. – 203 с.
3. **Монтескьє Ш.** Избранные произведения. – М.: „Наука”, 1955. – С. 169.
4. **Руссо Ж.-Ж.** Трактаты. – М.: „Наука”, 1969. – 247 с.
5. **Джефферсон Т.** Декларация представителей Соединенных Штатов Америки, собравшихся на общий конгресс // История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических ВУЗов / Сост. и общ. ред. Г. Г. Демиденко. – Харьков: Факт, 1999. – С. 399 – 402.
6. Biography of James Madison. Past Presidents // <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/jm4.html>
7. **Сарторі Джованні.** Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – Бібліогр.: 4 с. – 224 с.
8. **Липсет Сеймур Мартин.** Роль политической культуры // Пределы власти. – 1997. – № 2-3. // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem32.htm>
9. **О’Доннелл Гильермо.** Делегативная демократия // Пределы власти. – 1997. – №2 -3. // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem01.htm>
10. **Линц Хуан Дж.** Достоинства парламентаризма // Пределы власти. – 1997. – №2 - 3. // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem26.htm>
11. **Линц Хуан Дж.** Опасности президентства // Пределы власти. – 1997. – №2 - 3. // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem14.htm>
12. **Горовиц Дональд Л.** Различия демократий // Пределы власти. – 1997. – №2 - 3. // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem26.htm>