

Теорія та історія держави і права

УДК: 342.22.001.33



Бостан Сергій Костянтинівич

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії
держави і права
Класичного приватного університету
(Україна, Запоріжжя)

КЛАСИФІКАЦІЯ ПОЛІАРХІЧНИХ ФОРМ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ

Анотація

У статті досліджено актуальні теоретико-правові проблеми, пов'язані з класифікацією форм державного правління країн сучасного світу. Спираючись на наукові здобутки і власні розробки проблеми типологізації держав за формами правління, використовуючи деякі нові підходи до видової класифікації форм державного правління, запропоновано оновлену класифікаційну схему поліархічних форм державного правління.

Ключові слова: форма державного правління, поліархія, парламентська поліархія, президентська поліархія, змішана поліархія.

Пропонована стаття є продовженням опублікованої нами в цьому ж виданні статті “Поняття форми державного правління та її історичні типи” [1]. Базуючись на наведеному там концептуальному положенні про необхідність типологічного поділу форм державного правління не як традиційно прийнято на “монархію” і “республіку”, а на “монархію” і “поліархію”, ми поставили собі на меті продовжити аналіз цього нового історичного типу форми правління. Оскільки він конституціоналізований в абсолютній більшості країн світу (за нашими підрахунками з 192 країн-членів ООН, 166 мають саме такі юридичні моделі [2, с. 479]), то актуальним є питання про загальні та особливі риси форм правління держав, що знаходяться у цьому переліку. З огляду

на це перспективним видається науковий аналіз юридичних моделей поліархічних форм правління цих держав, спрямований на їх відповідну “диферсифікацію” та побудову якщо не нової, то суттєво оновленої класифікаційної схеми поліархічної форми правління.

Видові розходження змісту форм правління поліархічних держав, які є основним предметом цієї статті, визначені компетенційними взаємозв'язками між вищими законодавчими і виконавчими органами держави, характер взаємовідносин яких зумовлений обраним державою типом поділу влади передусім у виконавчо-законодавчій системі. Типів поділу влади, як вже було зазначено три: «м'який», «жорсткий» та «помірний». Держави, де структурно-інституціональна систе-

ма виконавчої і законодавчої влади побудована на основі зазначених типів поділу влади, визначають відповідно, як парламентські, президентські та змішані.

Історично першим, що був обумовлений теорією і практикою державного будівництва Великобританії, є підхід, котрий спирається на основні концепції дифузії (дисперсії) влади. Згідно цієї концепції, яка заперечує жорсткий поділ влади, владні повноваження здійснюються різними державними органами та посадовими особами. Між цими органами далеко не завжди можна провести чітку межу за інституціональним і функціональним принципом, що не виключає ієрархії між ними.

Парламентська поліархія

Прародительками парламентської поліархії вважаються Англія та Франція (особливо починаючи з 1875 р. – Третьої республіки), досвід котрих був перейнятий багатьма іншими країнами. Сьогодні держави з парламентською формою державного правління переважають інші і нараховують близька 70.

Аналіз їх структурно-інституціональної системи влади дозволяє вивести такі ознаки парламентської поліархії.

1. Структура системи вищих органів законодавчої та виконавчої влади, що утворюють форму правління парламентської держави, побудована на засадах притаманного їй «м'якого» типу поділу влади й системи стримувань та противаг, котра йому відповідає. Це виражається в тому, що:

- а) виконавча влада відокремлена від глави держави й реально належить урядові;
- б) повноваження глави держави та глави уряду здійснюються різними особами;
- в) глава держави має право розпуску парламенту;
- г) акти, що промульговуються главою держави, потребують контрасигнації з боку глави уряду або відповідного міністра.

2. Провідне місце в системі вищих державних органів належить парламентові, тому утворена ним у сукупності з такими інституціями, як уряд та глава держави форма правління отримала назву парламентської. Це виражається у значному впливі парламенту на уряд:

- а) уряд, за номінальною участю глави держави, формується парламентом (нижньою палатою) з обов'язковим урахуванням позиції політичної партії або коаліції партій, котрі мають більшість у законодавчому органі;
- б) уряд несе солідарну (колективну), а іноді й індивідуальну політичну відповідальність виключно перед парламентом, який через прийняття резолюції осуду може відправити главу

уряду, а разом із ним і весь уряд, а також окремих його членів у відставку.

3. Правовий статус глави держави, його фактичний вплив на уряд – основного «реалізатора» правління в державі – характеризується як «слабкий». Це виражено в тому, що:

- а) глава держави не є центральною фігурою в системі вищих державних органів;
- б) він формально-юридично й ще більше фактично виведений за межі виконавчої влади;
- в) функції глави держави суттєво обмежені, можливостей для значного впливу на уряд немає, оскільки він не може бути главою уряду, здійснювати контроль над ним;
- г) глава держави невідповідальний за свої дії, оскільки його акти контрасигнуються прем'єр-міністром або відповідним міністром, котрі й несуть відповідальність за реалізацію запропонованих ними політичних рішень.

Синтезуючи вище наведе можна дійти висновку, що парламентська поліархія – це заснована на «м'якому» типові поділу влади політико-правова система вищих органів держави (глави держави, уряду та парламенту), серед котрих провідну роль у здійсненні правління в державі відіграє парламент, що формує відповідальний тільки перед ним уряд.

Згадані ознаки парламентської поліархії створюють загальний (теоретичний) образ цього виду поліархічної форми державного правління. У його межах, як показує аналіз теоретико-юридичних (конституційних) моделей форм правління держав, що належать до цієї групи, існує певна диференціація, яка дозволяє за певними критеріями класифікувати держави за окремими підвидами парламентської поліархії. За традиційною точкою зору, міцно закріпленою в державознавчій літературі, парламентська форма правління представлена двома видами республіканської й монархічної форм правління: «парламентською республікою» та «парламентською монархією».

З зазначеним не можна погодитись, оскільки такий поділ здійснено за зовнішнім і другорядним у сучасних умовах критерієм, яким виступає порядок заміщення поста глави держави. Коли ж спиратися на такі суттєві критерії, як принципи організації та функціонування вищих органів державної влади, котрі в системі створюють парламентську форму правління, то принципова різниця між зазначеними вище традиційними видами форм правління зникає. Це дає підстави для їх об'єднання під «дахом» одного й того ж виду поліархічної форми державного правління, що ним є «парламентська поліархія».

У межах згаданого виду поліархічної форми правління держави поділяються на дві групи за порядком формування інституту глави

держави. Форму правління тих держав, де її глава (як правило, президент) заміщує цей пост на основі виборчої процедури, учасником котрої обов'язково є парламент пропонується визначати як "парламентську поліархію з обраним главою держави"; а форму правління тих держав, де досі зберігається архаїчна процедура заміщення поста через певний порядок престолонаслідування, – як "парламентську поліархію зі спадковим главою держави". Позначати останнього як "монарха", тобто "єдиноправителя" не можна, оскільки він уже юридично і тим більше фактично втратив свій колишній статус єдиновладного органу державної влади.

Парламентська поліархія є однією з гнучких форм правління на сучасному етапі. В основі цього лежить те, що її юридична модель формувалась у результаті тривалого історичного процесу, в ході котрого утворювалася її інституціональна структура, складалася відповідна система стримувань та протигаг цих інституцій, "шліфувалися" принципи їх взаємовідносин. Оскільки парламентська поліархія стала плодом не теоретичних конструкцій, а насамперед певним відгуком на практичні потреби державного будівництва багатокладної Європи XVII-XIX ст., то найбільшого поширення вона набула тут. Інший же вид поліархічної форми правління – президентська поліархія – найбільш поширюваною виявилася в інших регіонах світу, передусім в Америці й Африці.

Президентська поліархія

Президентська форма державного правління, хоч і ґрунтується на тій же, поліархічній, основі, що і парламентська, від останньої суттєво відрізняється. Можна навіть говорити, що парламентська та президентська поліархії є полярними за своїм юридичним змістом, і ця полярність закладена в історичних підвалинах обох цих видів поліархічної форми правління. У той час, як парламентська поліархія формувалась у ході тривалого періоду практичного "пристосування" англійських інститутів влади один до одного, президентська поліархія виникла на базі теорії (насамперед поглядів "отців засновників") та практики державного будівництва Сполучених штатів Америки 70-80-х рр. XVIII ст. як антитеза англійської системи верховної влади.

Президентська поліархія – це заснована на "жорсткому" типові поділу влади політико-правова система вищих законодавчих та виконавчих органів держави, серед яких провідну роль у здійсненні правління в державі відіграє сформована, очолювана та відповідальна перед обраним позапарламентським шляхом президентом виконавча влада.

Ознаками президентської поліархії є:

1. Система вищих органів законодавчої й виконавчої влади, котрі утворюють форму правління президентської держави, побудована на засадах притаманного для неї "жорсткого" типу поділу влади й системи стримувань та протигаг, що йому відповідає. Це виражається в тому, що:

1.1) ця система складається з двох організаційно відокремлених інститутів, котрі представляють виконавчу й законодавчу влади:

а) виконавча влада, яка уособлюється главою держави та керованим ним урядом, не має права:

- законодавчої ініціативи;
- розпуску парламенту;
- сумісництва своєї посади з депутатським мандатом;

б) законодавча влада не бере (або ж номінально бере) участі у формуванні уряду;

в) відсутні інститути парламентської відповідальності уряду та контрасигнування актів глави держави.

1.2) стримування та протигаги в законодавчо-виконавчих зв'язках забезпечуються:

а) правом президента накладати вето на прийняті парламентом закони;

б) правом парламенту притягати президента до відповідальності, використовуючи процедуру імпідменту.

2. Провідну роль у соціально-політичному управлінні державою відіграє урядова влада на чолі з президентом (виконавча влада), звідки й походить саме назва президентської. Це виражається у значному впливі президента на уряд:

а) президент формує склад уряду;

б) уряд несе політичну відповідальність виключно перед президентом, котрий може відправити у відставку весь уряд або його окремих членів.

3. Правовий статус глави держави, його фактичний вплив на уряд – основного "реалізатора" правління в державі – характеризується як «сильний». Це забезпечується тим, що:

а) президентура утворюється позапарламентським шляхом і має таке ж джерело формування, як і законодавчий орган. Президента шляхом загальних виборів обирають громадяни;

б) президент поєднує повноваження глави держави і глави уряду. Як глава держави він має суттєві повноваження у сфері зовнішньої та внутрішньої політики, а як глава уряду – здійснює поточне управління країною в межах прийнятих парламентом законів.

Оцінка президентської поліархії як такої форми державного правління, що має більше недоліків, ніж переваг, та поступається парламентській поліархії, є справедливою, оскільки вона по-

казала свою ефективність по суті тільки в США. “Жорсткість” президентської форми правління з наявністю в її структурі сильної, незалежної від парламенту, виконавчої влади особливо приваблювала політичну еліту слаборозвинених та середньорозвинених країн, котра запозичивши її в США, не досягла бажаних результатів. В умовах відсутності відповідної соціально-економічної бази, духовної та політико-правової культури президентська поліархія одержала розбалансовані та перекручені (персоналіфіковані і навіть монархізовані) форми. Про це яскраво свідчить географія поширення президентської форми державного правління: вона була конституційована в абсолютній більшості слабко й середньорозвинених держав Латинської Америки, Азії та Африки, і, по суті, проігнорована країнами Європи.

Змішана поліархія

Серед європейських країн найпоширенішою стала змішана форма державного правління. Вона була певною відповіддю на запит часу, коли запозиченні у XX ст. іншими державами світу англо-французька парламентська й Вашингтонська президентська моделі поліархічних форм правління на практиці бажаних результатів не дали. Виходом із цієї ситуації для багатьох країн виявився у спробі створення іншої конструкції влади шляхом змішування елементів як одного, так і іншого класичних видів поліархічної форми правління. Так виникла змішана поліархія, прототипом котрої стала форма правління французької держави часів V Республіки (1958 р.).

Змішана поліархія – це вид поліархічної форми державного правління, що являє собою засновану на “помірному” типові поділу влади систему вищих органів законодавчої, президентської та урядової влади, де остання формується за спільною участю створених у результаті загальних і прямих усенародних виборів парламенту та президентури й несе таку ж подвійну відповідальність перед ними. Ознаки змішаної поліархії будуть такими.

1. Структура системи вищих органів законодавчої й виконавчої влади держави, побудована на засадах притаманного їй «помірного, часткового» типу поділу влади і складається з трьох відносно автономних інституцій: президента, уряду та парламенту. Це виражається в тому, що:

а) президент і парламент мають одне й те саме джерело формування – народ, громадяни, котрі безпосередньо обирають їх (президента і парламентаріїв) у ході загальних прямих виборів;

б) виконавча влада відокремлена від глави держави і юридично відноситься до уряду;

в) повноваження глави держави та глави уряду здійснюються різними особами – президентом і, як правило, прем’єр-міністром.

2. Президент і парламент у структурно-функціональному відношенні рівновіддалені від уряду і у своєму впливі на нього не мають переваги. Ця рівновага досягається:

а) дуалістичною процедурою формування уряду, коли останній створюється при обов’язковій участі і президента, і парламенту;

б) таким же дуалістичним порядком несення відповідальності, коли уряд може бути відправлений у відставку і президентом, і парламентом;

в) баланс влад забезпечується системою стримань та противаг, котра передбачає таке:

- акти, які промульговуються президентом, у визначених конституцією межах можуть бути контрасигновані з боку глави уряду або відповідного міністра;

- президент має право вета на законопроекти, прийняті парламентом, а також, у суворо визначених конституцією межах, право розпуску вищого законодавчого органу;

- парламент у свою чергу, використовуючи процедури усунення від влади президента або ж імпічменту, має право притягати главу держави до відповідальності.

Теоретично змішана поліархія мала бути найбільш ефективною серед інших видів поліархій, оскільки в її юридичній конструкції закладений механізм, покликаний урівноважити і збалансувати систему влади якщо не цілком, то принаймні суттєво пом’якшити властиві парламентським та президентським формам правління недоліки. Але, як показує досвід конституціоналізації цього виду поліархічної форми правління в інших державах, їх юридичні моделі не завжди збігаються з прототипом. Більше того, вони різняться незначними або ж суттєвими відхиленнями від нього. Останнє спричинило різні класифікації змішаних форм правління, серед яких, після започаткування політичної реформи в Україні, найпоширенішою й загальноживаною у вітчизняному політичному лексиконі та державознавчих науках стала та, що передбачає поділ змішаних поліархій на президентсько-парламентські й парламентсько-президентські.

Проведений аналіз юридичних конструкцій наявних на сьогодні змішаних поліархій свідчить про те, що зазначена класифікація, котра відображає певний рівень відхилення їх змісту в бік президентської або ж парламентської форм правління, є досить узагальненою й не відображає максимальною мірою того ступеня диференціації, який існує серед держав з такою формою правління. З урахуванням цього змішані поліархії мають бути поділені не на два, а на чотири підвиди: два з них, що розміщуються по краях цієї умовної класифікаційної шкали, оскільки відрізняються суттєвою перевагою відповідно прези-

дентських і парламентських елементів, пропонується позначати як президентсько-парламентську (Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Південна Корея, Росія, Україна – 1996-2006 рр. і з жовтня 2010 р. та парламентсько-президентську (Австрія, Ірландія, Ісландія, Хорватія, Фінляндія та ін.) поліархії. Два інші, у структурі яких спостерігається певний баланс елементів “президентціалізму” й “парламентаризму” з незначною перевагою одного з них – як напівпрезидентсько-напівпарламентську (Вірменія, Франція та ін.) та напівпарламентсько-напівпрезидентську (Болгарія, Литва, Македонія, Польща, Румунія, Словаччина, Україна з 2006 по 2010 рр., та ін.) поліархії.

Завершуючи, ще раз акцентуємо увагу на наявність у змісті зазначених видів поліархічного

правління певного дуалізму, який проявляється в їх юридичних і політичних моделях. В ідеалі обидві ці моделі мають збігатися, але характерним для сучасного етапу державотворення є поки ще суттєвий розрив між ними. Юридична, закріплена, як правило, в конституційних нормах, модель є досить автономною і може відображати не реальний стан речей (оскільки є породженням суб’єктивної волі законодавців), а певні бажані перспективи. Політична (фактична) модель, як така що зумовлена субстанціальними якостями держави та її внутрішньою формою (політичним режимом), ближче до життя і може вплинути на юридичну форму, перекинувши її. Тому найважливішою методологічною вимогою пізнання сучасних форм державного правління є врахування саме цієї їх дуалістичної природи.

Література:

1. Бостан С.К. Поняття форми державного правління та її історичні типи / С.К. Бостан // Влада. Людина. Закон. – Міжнародний науковий журнал. – 2011. – №1. – С.23–37.
2. Бостан С.К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. Монографія / С.К. Бостан. – Запоріжжя: Юридичний ін-т, 2005. – 540 с.

КЛАССИФИКАЦИЯ ПОЛИАРХИЧЕСКИХ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

В статье исследованы актуальные теоретико-правовые проблемы, связанные с классификацией форм правления современных государств мира. Опираясь на научные достижения и собственные разработки проблемы типологизации государств по формам правления, используя некоторые новые подходы к видовой классификации форм государственного правления, предложена обновленная классификационная схема полиархических форм государственного правления.

Ключевые слова: форма государственного правления, полиархия, парламентская полиархия, президентская полиархия, смешанная полиархия.