

ПАРЛАМЕНТАРНА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИДОВІ ОЗНАКИ

А. ГЕОРГІЦА

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного права
(Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича)*

Історія становлення й розвитку кожної держави неодмінно пов'язана з пошуками оптимальної моделі організації державної влади і, як наслідок, форми правління. Під впливом безлічі економічних, соціально-політичних, ідеологічних та інших факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру форма правління, її сутність і зміст постійно змінювалися і розвивалися разом з уявленнями про них.

Починаючи зі Стародавньої Греції та Стародавнього Риму, видатними мислителями були висловлені різноманітні думки і судження з приводу того, що слід розуміти під формою правління, які форми правління існують, чим вони відрізняються одна від одної. Теоретико-правовий фундамент концепції форми (системи) правління знайшов своє обґрунтування, зокрема, у вченнях та ідеях Платона про «ідеальну державу», про три типи (форми) правління залежно від кількості правлячих (правління одного, правління небагатьох, правління всіх), у теорії змішаної форми правління Арістотеля, в формулюванні системи противаг і стримувань, Полібієм, у доктрині поділу влади Ш. Монтеск'є. Остання теорія поділу влади стала теоретичною основою класифікації

існуючих форм (систем) правління залежно від того, як забезпечено поділ влади. З огляду на це форми правління поділяються на дві групи: 1) ті, що побудовані на сполученні (поєднанні) гілок влади (абсолютна монархія, «правління парламенту», республіка радянського типу, авторитарні режими); 2) ті, що побудовані на поділі влади (дуалістична і парламентарна монархія, президентська, парламентарна і змішана республіка) [1, 321].

Вибір форми правління, як зазначав з цього приводу видатний діяч російської післяреволюційної еміграції І. Льїн, визначається усією сукупністю духовних і матеріальних даних у кожного окремого народу і, насамперед, притаманним йому рівнем правосвідомості [2]. Вибір форми правління, безумовно, також зумовлюється: а) розстановкою політичних сил і результатом боротьби між ними (дія цього фактору особливо яскраво виявляється в революційні періоди: падіння монархічних режимів у результаті Великої французької революції 1789 р. або Лютневої революції 1917 р. у Росії); б) історичними особливостями окремих країн (наприклад, поза історичним контекстом неможливо пояснити існування в сучасній

Великій Британії парламентської монархії); в) особливості культури народу, що акумулює історичний і політичний досвід, звичаї та навички життя в умовах тієї чи іншої держави; впливом у країні політичних процесів [3].

Отже, форма правління як державно-правовий феномен — це система ознак, які характеризують організацію державної влади, за допомогою яких можна дійти висновку про минуле (у значенні передумов вибору форми правління певною державою), про сучасне (у розумінні врахування особливостей форми правління певної держави, а також якою мірою про майбутнє держави (у сенсі можливості посилення або послаблення окремих інститутів влади).

Міркування про характер форм правління сьогодні ґрунтуються на способах поділу влади, які покладені в організації самої влади. Поділ влади може бути *жорстким* — у цьому випадку акцентується на взаємній залежності виконавчої та законодавчої влади (президентські форми правління). Поділ влади може бути *м'яким* — у цьому разі робиться акцент на співробітництві виконавчої та законодавчої через посередництво уряду перед парламентом (парламентарні форми правління). Зрозуміло, йдеться про теоретичні моделі, практичне застосування яких вимагають відповідного коригування [4, 95].

При цьому важливо вказати на те, що в західній науці конституційного права окреслився новий підхід у дослідженні еволюції форм правління. Так, якщо у XIX ст. у поняття «монархія» та «республіка» містилася інформація про те, де перебуває центр державної влади і як вони використовуються, тобто можна було говорити як про окремі форми правління, то у XX ст. стався розрив між цими понят-

тями. Якщо раніше вчені обґрунтовували необхідність заміни монархії республікою, більшою демократичністю останньої, то у наш час значна частина європейських монархій еволюціонувала таким чином, що монарх став номінальним центром влади, його наявність перестала бути головною характеристикою того, як, в яких формах правлять у державі [1, 322–323]. На думку найавторитетнішого у західній науці фахівця з конституційного права К. Левенштейна, поняття «монархія» і поняття «республіка» є лише лінгвістичною оболонкою, за якою приховується зовсім різні політичні форми. Одна держава, як, наприклад, Велика Британія, за формою держави монархія, а за формою правління — демократія, в той час як інша — Радянський Союз, за формою держави — республіка, за формою правління — автократія або диктатура. В обох випадках цінність судження залежить від способу правління, тобто від того, де перебуває центр політичної влади і від того, як вона використовується для вираження державної волі та управління державою [5].

З огляду на це, буде доречним дати загальну характеристику парламентарних форм (систем) правління.

Історично парламентарна форма правління спочатку отримала визнання й розвиток у Сполученому Королівстві, а згодом розповсюдилася по всій Європі. Первісна британська модель піддалася таким суттєвим змінам, що нині не існує парламентської форми правління в тому розумінні, в якому вона існувала навіть у XIX ст. У найбільш узагальненому вигляді парламентарній формі (системі) правління властивий м'який поділ влади або співробітництво гілок влади, при цьому управління державними справами забезпечується співробітництвом ви-

конавчої та законодавчої влади через посередництво уряду (Кабінету Міністрів), який несе відповідальність перед парламентом [4, 97–98].

Оскільки до цього часу в фаховій літературі немає дефініції цього різновиду форми правління, яке було б сприйняте більшістю авторів, на нашу думку, найдоцільніше буде характеризувати його шляхом виокремлення розпізнавальних ознак. На основі аналізу конституційних положень і доктринальних поглядів, які існують у конституційному праві, можна окреслити такі характерні риси парламентарної форми державного правління.

1. Проголошення принципу політичного верховенства парламенту. Основні закони практично всіх парламентарних держав проголошують так чи інакше парламент органом держави, який представляє інтереси народу. Так, п. 1 ст. 38 Основного закону ФРН проголошує депутатів Бундестага представниками усього народу. Аналогічні формулювання зафіксовані в конституціях Греції (п. 2 ст. 51), Португалії (ст. 150), Фінляндії (§ 2 Форми правління), Латвії (ст. 64), Македонії (ст. 61), Молдови (ст. 60). Отже, будь-яка установа у системі вищих органів влади повинна бути або поставлена у залежність від парламенту, або зберігати політичну нейтральність. Так і відбувається, у будь-якому разі з формальної точки зору.

2. Наявність посади прем'єр-міністра та уряду як самостійного колегіального органу, наділеного широкими владними повноваженнями. Так, ст. 81 Конституції Греції визначає, що урядом є Рада міністрів, яка складається з прем'єр-міністра та міністрів. А пункт 1 ст. 69 Конституції Австрії містить такий припис: «Здійснення вищого управління справами Федерації... доручається Федерально-

му канцлеру, віце-канцлеру та іншим федеральним міністрам. Вони утворюють у своїй сукупності Федеральний уряд, який очолюється Федеральним канцлером».

Уряд формується тільки парламентським шляхом із числа лідерів партії, яка має більшість у нижній палаті. Участь глави держави — президента — у формуванні уряду має суто номінальний характер. Так, згідно з ч. 2 ст. 92 Конституції Італії Президент Республіки володіє правом призначення Голови Ради міністрів і, за пропозицією останнього, міністрів. Але відповідно до ч. 1 ст. 94 Уряд повинен отримати підтримку обох палат Парламенту. Так само станеться і з відставкою уряду. Наприклад, якщо в італійському парламенті розпадеться партійна коаліція і сформується нова правляча група фракцій, це призведе до призначення нових міністрів. Австрійська конституція прямо вказує, що президент приймає рішення про відставку федеральних міністрів за пропозицією канцлера (ст. 70). Отже, в парламентарній республіці при дотриманні режиму конституційної законності правління завжди має партійний характер. Мабуть, не випадково у державознавчій літературі зарубіжних країн парламентарні форми правління нерідко визначаються як «правління партії», «партійна державність».

3. Відсутність у глави держави значущої політичної влади. Президент, як глава держави у парламентарній республіці, не є самостійним учасником політичного процесу: зміст рішень, які приймаються ним, не залежать від нього, а визначаються, як правило, політичними відповідальними органами — парламентом, урядом, міністрами. Так, кожний акт, який видається президентом, стає чинним і підлягає

виконанню за умов його контрасигнації (*contr* — зустрічне; *assignation* — підписання) прем'єр-міністром на документах загальнополітичного змісту або міністром, коли акт глави держави зачіпає відповідну галузь управління.

Глава держави парламентарної республіки формально наділяється значними повноваженнями, але на практиці не справляє майже ніякого впливу на здійснення державної влади. Зокрема, участь президента у законодавстві формальна: він не володіє правом відкладального вето на рішення парламенту. Він не має права також самостійно запропонувати референдум, а тим більше визначити зміст питань, які ставляться на голосування. Будь-яка дія президента, включаючи розпуск парламенту, може бути здійснено також тільки зі згоди уряду. Символічна й участь президента у зовнішній політиці держави, адже зміст міжнародних договорів, рішення про дипломатичні представництва держави приймають прем'єр-міністр і керівник зовнішньополітичного відомства. Глава держави у парламентарній республіці є політично нейтральною посадовою особою (наочний приклад — монархи Великої Британії, Швеції та Японії).

4. Принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом. У парламентарній республіці уряд, міністри несуть відповідальність тільки перед парламентом (як правило, перед нижньою палатою), в усіх без винятку парламентарних державах у конституціях закріплюється інститут політичної відповідальності уряду. Традиційно вважається, що, наприклад, відхилення парламентом важливого урядового законопроекту або іншої важливої пропозиції є вотумом недовіри. Резолюцію про довіру пропонується самим урядом. Він наполягає: якщо законо-

проект не буде прийнятий, уряд піде у відставку. Це спричиняє достроковий розпуск парламенту і нові вибори, що не завжди влаштовує депутатів. Отже, загрожуючи відставкою, уряд домагається прийняття потрібних йому законів. Основний закон ФРН, наприклад, у ст. 67 встановлює, що Бундестаг може висловити недовіру Федеральному канцлеру, але лише за умови обрання більшістю голосів наступника.

5. Зростання ролі голови уряду, який визначає його політику — одна з сучасних тенденцій розвитку системи взаємовідносин вищих органів держави у парламентарній державі. Прем'єр-міністр стає зосередженням усієї державної діяльності. Про це свідчать такі факти: прізвище прем'єр-міністрів Індії Д. Неру, І. Ганді, Р. Ганді знають у всьому світі, тоді як прізвища президентів, які були при урядах цих діячів, мало відомі. Аналогічно небагато людей можуть назвати прізвища у недалекому минулому президента ФРН Р. Герцога, тоді як ім'я канцлера Г. Коля знають чимало.

З-поміж інших характерних особливостей парламентарних держав у зарубіжному державознавстві виокремлюють ще такі, як невідповідальність глави держави (конституції Греції та Італії, зокрема, формулюють цей принцип); наділення глави держави резервною функцією (на випадок відставки канцлера, розпуску Бундестагу у ФРН; але чи не найбільш розгорнутий вираз знайшла ця ідея в Конституції Греції).

Парламентарна система — менш розповсюджена форма правління, ніж президентська республіка. На сьогодні парламентарними державами є такі держави: Австрія, Велика Британія, Греція, Болгарія, Бельгія, Данія, Естонія, Ізраїль, Індія, Ірландія, Ісландія, Ліван, Італія, Туреччина, Угорщина,

ФРН, Чехія, Швеція, Японія та деякі інші.

Головну перевагу парламентської системи, зазвичай, вбачають у найбільш тісному зв'язку з принципом народного представництва. Політичний спектр країни репрезентований і структурований через уряд партійної більшості (поділяється на партійну більшість і меншість). Парламентська модель є найбільш природною і такою, що втілює ідеали партійного правління. Другий момент — при справжній багатопартійній системі (10–12 досвідчених політичних партій) парламентська форма правління забезпечує оптимальну парламентську більшість у вигляді коаліційного уряду. Ще одна перевага парламентської системи правління — це забезпечення єдності дій виконавчої та законодавчої влади, повної підтримки законодавчих ініціатив уряду. Разом із

тим недоліки парламентської системи є продовженням її достоїнств. Насамперед, важко забезпечити плідну роботу коаліційного уряду. Нестабільність коаліцій у парламентських системах призводить до частої зміни урядів і несталості політичної системи в цілому (характерний приклад — Італія). Політичні уряди пов'язані певною ідеологією, тому не можуть своєчасно відреагувати на виклики суспільства. Під час кризи відчувається нестача поновжень. Нарешті, у парламентських системах є парадоксальна тенденція приниження ролі парламенту і нерідко уряд узурпує законодавчу владу. Як бачимо, парламентські системи мають позитивні й негативні риси: в одних випадках вони забезпечують демократію, в інших — ведуть до її згортання. В останньому випадку єдиний правильний шлях — зміна форми правління.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Андреева Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. — М., 2005.
2. *Ильин И. А.* Теория права и государства / под ред. В. А. Томсинова. — М., 2003. — С. 284.
3. *Симоншвили П. П.* Формы правления : история и современность : учеб. пособ. — М., 2007. — С. 4.
4. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : учеб. пособ. / пер. с фр. — М., 2002.
5. *Loewenstein K.* Die Monarchie im modernen Staat. — Frenkfurt am Mein : Alfred Metzner Verlag, 1952. — S. 18.