

2.2.2. Форма державного правління

Форма державного правління — це певний спосіб організації верховної влади в державі, який визначається джерелами влади, порядком формування і правовим статусом вищих державних органів, обумовлює структуру, принципи взаємовідносин та сферу компетенції кожного з них. Форма державного правління вказує на те, як організована верховна влада в державі, в який спосіб формуються її центральні органи та яким чином вони підпорядковуються один одному (як будуються стосунки “парламент — уряд”, “парламент — глава держави” і т.д.).

Політична наука розрізняє дві основні форми державного правління: республіку та монархію. Республіка (від лат. Res — справа і publicus — суспільний, всенародний) — форма державного правління, за якої найвища державна влада здійснюється виборними органами, що періодично обираються населенням на певний визначений строк. Існують президентські, парламентські та президентсько-парламентські (змішані) республіки.

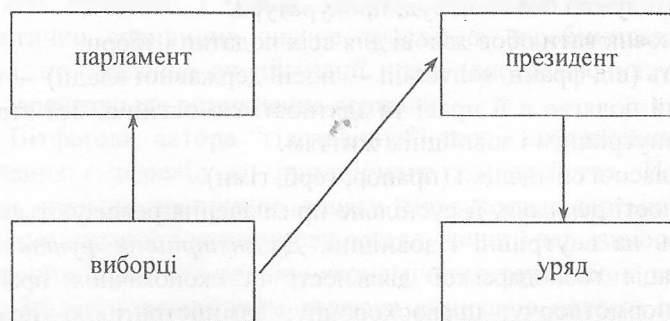
Президентська республіка. Основними характерними ознаками президентської республіки є:

1. Президент (від лат. praesidens, буквально — той, що сидить попереду) одночасно є главою держави і главою уряду. Посада прем'єр-міністра в таких державах відсутня. Сучасний інститут президентства бере свій початок в США, де в 1789 р. Дж. Вашингтон був обраний першим президентом США.

2. Президент, як голова держави, одноособово або з наступним схваленням парламенту, формує склад уряду і керує його діяльністю (так званий позапарламентський шлях формування уряду). Члени уряду зобов'язані здійснювати політику, яка проводиться президентом, і несуть відповідальність безпосередньо перед ним.

3. Президентська республіка базується на системі жорсткого розподілу влади, коли кожна з гілок влади має чітке коло своїх повноважень і значну самостійність. Взаємовідносини різних гілок влади здійснюються на основі системи стримувань і противаг (наприклад, вето, імпічмент і т.д.). Парламент не має права оголосити вотум недовіри уряду, а президент не має права розпустити парламент. Такий статус і роль президента в президентській республіці обумовлені тим, що обирається він на прямих і загальних виборах (або колегією виборників) і таким чином має загальнонаціональну підтримку.

Схематично президентську республіку можна зобразити так:



Класичним зразком президентської республіки є *США*. Згідно з Конституцією США, Президент концентрує в своїх руках повноваження глави держави та глави виконавчої влади. Він формує і очолює кабінет, керує державним апаратом, є верховним головнокомандувачем тощо.

Президент США має значні можливості впливу на законодавчий процес. Він звертається до Конгресу зі щорічним посланням про стан економіки, бюджету, в якому фактично викладає програму законотворення на наступний рік. Іншим важелем впливу є право відкладального вето Президента на прийнятті Конгресом закони, яке долається 2/3 голосів обох палат Конгресу.

Обирають Президента терміном на 4 роки непрямым голосуванням — колегією виборників. Допускається переобрання Президента ще на один термін. Останні вибори Президента США 2002 р. показали, що виборча система потребує суттєвого реформування. І Конгресом США було внесено ряд суттєвих змін до виборчого законодавства: змінена форма

підрахунку голосів, встановлено чіткий контроль за підрахунком, надана можливість громадянам вносити зміни в бюлетені тощо.

Вищий законодавчий орган США — Конгрес — є двопалатним. Кожні два роки 435 конгресменів обираються до Палати представників за мажоритарними округами. 100 сенаторів (по 2 від кожного штату) обираються на 6 років, проте кожні 2 роки відбуваються вибори на заміщення однієї третини складу Сенату.

Роботу в Конгресі організують політичні партії та їхні фракції (республіканська та демократична партії). Палата представників розглядається як виразник інтересів і сподівань усього американського народу, а Сенат — як захисник інтересів штатів. Сенат має 20 комітетів, а палата представників — 27. Крім цього, існує 4 спільні (об'єднані) комітети. Конгрес може усунути президента від влади за допомогою процедури імпічменту (з англ. — звинувачення) у разі підозри у скоєнні державної зради президентом США чи іншого тяжкого злочину.

Таким чином, нині в США діє сильна президентська влада і сильна законодавча влада при активній ролі і достатньо великому впливові судової гілки влади, верхньої щабель якої на федеральному рівні уособлює Верховний суд США.

Парламентська республіка. Характерні ознаки парламентської республіки є наступні:

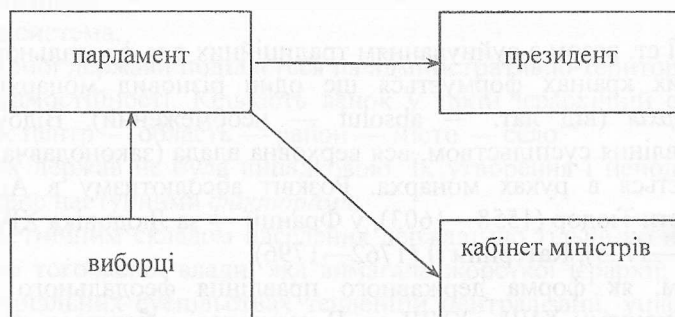
1. Уряд формується на парламентських засадах, тобто він складається з представників однієї або кількох партій, які мають більшість у парламенті. В більшості країн членство в уряді сумісне зі збереженням депутатського мандата. Це дозволяє через присутність в уряді лідерів правлячих партій, найбільш впливових депутатів здійснювати контроль над діяльністю парламенту. Склад уряду повною мірою відбиває партійну структуру парламенту.

2. Уряд у парламентській республіці є відповідальним перед парламентом і може бути відправлений ним у відставку. Це урядова криза. Але в парламентській республіці може статися і парламентська криза, яка приводить до розпуску парламенту і призначення дострокових виборів.

3. Головою парламентської республіки є президент, який обирається або парламентом, або спеціально створеними зборами. Функції президента є суто представницькими: він може репрезентувати країну у міжнародних відносинах, звертатися з посланням до народу, закріплювати своїм підписом закони, користуватися правом відкладного вето тощо.

4. Ключовою фігурою в парламентській республіці є прем'єр-міністр (канцлер), котрий, як правило, є лідером партії, що здобула перемогу на виборах. І хоча канцлер офіційно не є головою держави, реально він перша особа в політичній ієрархії.

Схематично парламентську республіку можна зобразити наступним чином:



Класичним прикладом парламентської республіки є *Німеччина*. Ключову роль у системі державної влади тут відіграє посада федерального канцлера. Згідно зі статтею 65 Конституції країни “Федеральний канцлер визначає основні напрями політики і несе за них відповідальність”. Важлива роль у визначенні політики належить також парламентській фракції правлячої партії та її партнерам по коаліції.

Парламент Німеччини складається з палати союзу (бундестаг) і палати земель (бундесрат). Кандидатура федерального канцлера визначається парламентською більшістю і на пропозицію президента затверджується парламентом без обговорення. Парламент не втручається у формування уряду. Контроль бундестагу за діяльністю уряду здійснюється за допомогою запитів, роботи слідчих комітетів, конструктивного вотуму недовіри федеральному канцлеру. Оскільки канцлер призначається бундестагом, то останній може висловити йому недовіру. Однак, згідно з Конституцією, це має бути конструктивний вотум, який передбачає одночасне призначення нового канцлера. На цю процедуру відводиться 48 годин, протягом

яких Федеральний канцлер може внести в парламент питання про довіру старому складу уряду. Якщо уряд не дістане підтримки, а парламент за 48 годин не призначить нового канцлера, то президент на пропозицію канцлера може розпустити парламент і призначити нові вибори.

Президент як глава держави обирається у ФРН на 5 років Федеральними зборами, які складаються з депутатів бундестагу і такої ж кількості представників, обраних їх ландтагами. Президент в основному наділяється представницькими функціями.

Змішана форма правління, яку інколи ще називають напівпрезидентською. Вона існує в Португалії, Фінляндії, Росії, Україні. Головні її *характеристики*:

1. Подвійна відповідальність уряду: перед президентом і перед парламентом.
2. Поєднання характерних рис президентської та парламентської республік.
3. Головою держави є президент, який обирається загальнонародними виборами і тому є ключовою фігурою в політичній системі суспільства.

Змішана форма правління є найбільш складною управлінською системою, яка, до того ж, є і найбільш затратною. Наприклад, адміністрація президента багато в чому дублює Кабінет міністрів. Досить часто за змішаної форми правління 2 особи (прем'єр і президент) несуть відповідальність за внутрішню і зовнішню політику держави. Таким чином, відповідальність перекладається з однієї особи на іншу, а в результаті ніхто відповідальності не несе. Водночас цей недолік інколи може обернутись і на позитивну характеристику. Це відбувається тоді, коли президент відправляє прем'єр-міністра у відставку, знімаючи цим напруження, конфліктність у політичній системі суспільства.

Парламент здійснює контроль за урядом через запити, утворення слідчих комісій, затвердження бюджету, винесення уряду вотуму недовіри. Парламент може розпочати процес усунення Президента з посади через процедуру імпичменту.

Отож впевнюємося, що кожна з форм державного правління має як свої вади, так і позитивні риси. Проте на основі аналізу форм державного правління в 21 державі, які американський політолог А. Лейпхарт відносить до стабільних поліархій (демократій), можна дійти висновку, що найбільш поширеним є парламентський тип республіки.

Монархія (від гр. — monarchia — одновладдя) — форма правління, за якої верховна влада в державі цілком або частково здійснюється однією особою. Монархії були найбільш розповсюдженою формою державного правління у Стародавньому Світі. В XIII—XVII ст. у країнах Європи набуває поширення *станово-представницький різновид монархії*. При такій формі правління поряд із досить впливовою владою короля діяли зібрання представників провідних верств населення, станів — Генеральні Штати (Франція), кортеси в Іспанії, Земський собор у Росії. Вони виконували дорадчу функцію при монархові, інколи ще й фінансову та законодавчу.

У XV—XVI ст. разом з руйнуванням традиційних для феодального суспільства станів у західноєвропейських країнах формується ще один різновид монархії — *абсолютна або необмежена монархія* (від лат. — absolut — необмежений). Відбувається максимальна централізація управління суспільством, вся верховна влада (законодавча, виконавча та судова) цілком зосереджується в руках монарха. Розквіт абсолютизму в Англії спостерігався за царювання Єлизавети Тюдор (1558—1603), у Франції — за Людовіка XIV (1643—1715), в Росії — за Петра I (1682—1725), Катерини II (1762—1796).

Абсолютизм, як форма державного правління феодального типу, був знищений буржуазними революціями XVII—XVIII ст. В результаті у багатьох країнах Західної Європи вдається якщо не скасувати монархію, то істотно обмежити її нормами і вимогами Конституції. Такий різновид монархії називають *конституційною* або ж *парламентською монархією*. У сучасних конституційних монархіях роль коронованої особи є суто номінальною (Бельгія, Великобританія, Данія, Швеція, Японія і т.д.). Монарх є главою держави, символічним уособленням єдності нації, призначає голову уряду та міністрів, проте робить це відповідно до пропозиції лідерів партійних фракцій, які мають більшість у парламенті.

У сучасному світі монархічний лад утримується в 11 розвинутих країнах і в 23 країнах, що звільнились від колоніальної залежності. Серед них є монархії *абсолютні* (Катар, Бахрейн, ОАЕ та ін.), *конституційні* (Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Швеція, Японія та ін.), *теократичні*, де світська влада зосереджена в руках духовенства (Ватикан, Саудівська Аравія), *виборні* (Федерація Малайзія, Бутан).

Влада монарха є спадковою і передається від одного представника династії до іншого у встановленому законом порядку. Законодавчій практиці відомо 3 системи успадкування престолу:

- 1) *салічна система* (успадкування відбувається суто по чоловічій лінії — Швеція);
- 2) *кастильська система* (успадкування престолу не виключає жінок, але перевага віддається чоловікам: молодший брат виключає із успадкування престолу старшу сестру — Великобританія);
- 3) *австрійська система* — не виключає жінок, але надає перевагу чоловікам по всіх ступенях і лініях родинності. Жінка може наслідувати престол, коли цілковито обірвана чоловіча лінія наступництва. Таку систему було введено в Росії в 1797 р., після чого, як відомо, жінок на російському престолі не було.

Отже, монархія як форма правління виникає в Стародавньому Світі, і в ході історичного розвитку людства набуває цілого ряду специфічних рис (абсолютна, парламентська і т.д.), злишаючись при цьому і на нинішній день ефективним способом організації спільної життєдіяльності людей.

2.2.3. Форма державного устрою

Територіально-організаційна структура держави, яка визначає порядок поділу країни на складові частини (штати, землі, області), їх правовий статус, порядок відносин центральних і периферійних органів влади, називається формою державного устрою. За устроєм держави бувають *унітарними, федеративними і конфедеративними.* Дехто з дослідників виділяє таку специфічну форму як імперія.

Унітарна держава. Принцип унітаризму означає таку розбудову держави, за якої верховна (суверенна) влада цілком зосереджена в центрі, а складові частини держави (області, наприклад) не мають ознак політико-державної незалежності.

Отже, унітарною є цілісна, єдина держава, частини якої є тільки адміністративно-територіальними підрозділами. Наприклад, Франція, Італія, Швеція, Норвегія, Португалія, Греція, Іспанія і т.д.

Для унітарної держави характерним є наявність таких *ознак*:

1. Єдина Конституція.
2. Єдина система вищих органів державної влади.
3. Єдине громадянство.
4. Єдина система права.
5. Єдина судова система.

Територія унітарної держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності. Кількість ланок у такій ієрархічній системі може бути різною. В Україні їх є 5: центр — область — район — місто — село.

Поява унітарних держав не була випадковою. Їх утворення і неподільне багатівікове панування було зумовлене наступними *факторами*:

по-перше, моноетнічним складом населення держав, що тільки-но народжувались; по-друге, самою природою тогочасної влади, яка вимагала жорсткої ієрархії; по-третє, впливом домінуючих у доіндустріальних суспільствах тенденцій централізації, уніфікації, завоювання інших держав і т.д.

Сьогодні унітарна держава є найбільш поширеною, така форма устрою існує в більш як 150 державах світу.

Унітарній державі властиві як переваги, так і недоліки. До переваг її можна віднести: економічність, тобто не дуже великі витрати на утримання урядових структур; простоту і оперативність прийняття рішень; значну стійкість в екстремальних умовах та ін.

Недоліками унітарної держави є те, що вона: закріплює авторитаризм і створює сприятливі умови для встановлення або відродження тоталітаризму (диктатури); ігнорує специфічні особливості етнонаціональних спільнот; як правило, позбавляє ініціативи регіональні й місцеві владні структури; провокує, інколи (про що свідчать факти), зародження екстремізму та сепаратизму тощо.

Унітарні держави поділяють на дві великі групи: централізовані і децентралізовані. Централізованими вважаються такі унітарні держави, де підпорядкування периферійних (регіональних) органів влади центру здійснюється з допомогою посадових осіб, призначених з