



ПОЛІТИЧНІ
СИСТЕМИ
СУЧАСНОСТІ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ
АНАЛІЗ

ТКАЧ О.І.,
кандидат історичних
наук, доцент

*Інститут міжнародних
відносин Київського
університету
ім. Тараса Шевченка*

Історичні тенденції розвитку різноманітних країн визначили специфіку їх сучасних політичних систем. Політична активність політичних партій, організацій та окремих громадян проходить у рамках окремої суспільно-політичної системи, і в той же час ця активність є складовою частиною («інститутом») цієї системи.

Суспільно-політичну систему можна класифікувати, використовуючи окрему типологію. Ми говоримо, що існує суспільство рабовласницьке, феодальне, капіталістичне, соціалістичне.

Практика показала, що така типологія можливо вірна в історичному і філософському значенні, у всесвітньо-історичному масштабі. Але змога виробляти тільки на тій підставі практичну політику і здійснювати її незмінно наштовхувались на великі труднощі.

Відносна однотипність держав Європейського Союзу визначається схожістю їх конституційно-державного устрою. Конституційна держава являє собою таку форму політичної організації, в якій основні інститути державної влади і засоби їх функціонування відповідають чітко встановленим конституцією нормам і правилам, що володіють значною стабільністю. На відміну від політичних систем, що часто змінюють форми правління і правову базу, внесення змін в конституції держав Європейського Союзу (за винятком Великобританії) вимагає такого волевиявлення кваліфікованої більшості, яке додає всім елементам і ланкам

державного устрою необхідну стабільність і безумовну легітимність.

Стабільність і легітимність державного устрою створюють, в свою чергу, основу визнання громадянами необхідності дотримання законів і розпоряджень влади як демократично прийняті норми регулювання суспільних відносин.

Конституціям держав Європейського Союзу властивий ряд спільних рис: вони містять положення, що гарантують громадянські свободи (свободу думок, слова, преси, зборів, об'єднань, віросповідання) і права (рівноправність, заборона дискримінації, таємниця переписки, недоторканість особистості і житла, обирати і бути обраним), а також регулюючі відносини громадян і держави;

визначають тип держави (республіка або монархія, унітарна або федеративна), структуру органів державної влади, їх функції, повноваження і порядок взаємовідносин;

встановлюють з тією або іншою мірою деталізування структуру і повноваження місцевих органів влади і характер їх взаємовідносин з центральним урядом¹.

Зрозуміло, кожна конституція має свою історію, свою «попередницю», свою національну специфіку і тому відрізняється властивим тільки їй своєрідністю. Особливе місце серед них належить «неписаній» конституції Великобританії, і конституції унікальної європейської конфедерації Швейцарії.

Щоб в подальшому не робити постійних посилань на особливості англійської конституції, зупинимося на її основних відмінностях від інших конституцій. Передусім, визначення «неписана» конституція, що знайшло широке вживання, є вельми умовним. Воно лише означає, що англійська конституція не представляє єдиного документа, єдиного зведення основ державного і суспільного устрою. У той же час існує цілий ряд «неписаних» конституційних актів, далеко відстаючих один від одного за часом їх прийняття, але в сукупності регулюючих основні моменти політичного життя країни. Крім того, в поняття «неписаної» конституції входять конституційні правила і постанови, що виникли і склалися внаслідок прийнятої в Англії нормотворчості звичайного (в значенні звичаю, традиції, прецеденту) права. Протягом минулих сторіч деякі з прийнятих парламентом, монархом, судами рішень, постанов і навіть окремих дій набули характеру традиційних юридичних норм, яким була надана сила конституційних актів. Панування норм звичайного права, на відміну від «неписаних» норм, тобто законодавчо оформленого цивільного права всіх інших європейських держав, представляє головну відмінну рису політичної і юридич-

ної систем Великобританії.

Що стосується Швейцарії, то вона виявилася єдиною країною Європи, що не знала з кінця XV століття монархічної форми правління. У XVI столітті в Швейцарії виник кальвінізм - протестантська течія в християнстві, що затверджувала свободу особистості. Округи (кантони), що входили до складу вільного союзу, завжди користувалися практично повною самостійністю. І зараз кожний з 23 округів має свою конституцію, парламент і уряд. Швейцарія - найдецентралізованіша європейська держава, і тому союзні органи влади наділені порівняно вузькими повноваженнями. Швейцарія виявляє приклад такого стану цивільного суспільства, який досяг високої міри соціальної однорідності і самоорганізації, і тому відносно мало потребує державного забезпечення правопорядку, економічного регулювання або соціального захисту населення. Доречно нагадати, що по виробництву національного прибутку на душу населення і життєвому рівню Швейцарія займає перше місце в світі.

Конституції більшості країн, особливо новітні, містять положення, що визначають відповідальність і функції держави в сфері соціально-економічної політики. У них представлені (по класифікації К. Еспін-Андерсена з Європейського університету у Флоренції) три основні моделі такої політики: консервативна, ліберальна і соціал-демократична.

Консервативна модель знаходить найбільш чітке вираження в конституціях і відповідних законах таких країн, як Німеччина, Франція і Італія. Історичний початок соціальної політики даного напрямку був встановлений законами Бісмарка наприкінці 80-х років минулого століття, що мали на меті згладити соціальні контрасти через стабілізацію положення сім'ї і суспільства перед загрозою руйнівного впливу ринкової економіки. Система соціального страхування, що виникла тоді фокусується в основному на тих, хто працює, а пенсійні фонди, для посібників по безробіттю і у випадку хвороби створюються на основі внесків роботодавців і працівників. Основний закон ФРН не тільки проголошує постулат соціальної держави, але і містить окремі статті про соціальні обов'язки по відношенню до громадян і форм соціального забезпечення.

Конституція Італії детально викладає соціальні права громадян, включаючи права на працю. Схожі положення містять конституція Франції, а також новітні (1970-х років) демократичні конституції Португалії, Іспанії і Греції.

У основі ліберальної моделі лежить свого роду «страхувальний» підхід, коли держава виплачує допомоги дискретно, тобто найбільш потребуючим. Фонди соціальної допомоги створюються за рахунок оподаткування,

а категорії потребуючих визначаються шляхом встановлення офіційного прожиткового мінімуму або «межі бідності». У такому підході, який характерний зараз для Великобританії (і для США), знаходить відображення один з принципів ліберальних економістів, який полягає в тому, що щедри виплати через систему соціального забезпечення заохочують дармоїдство і заважають ефективному функціонуванню ринку робочої сили.

Третя модель соціал-демократична втілена в конституціях і супутніх законодавчих актах скандинавських країн. Не тільки в цих країнах (знаменита «шведська модель»), а також в Австрії і Нідерландах конституційно закріплений принцип, згідно з яким всі громадяни мають право на державні виплати з фондів, що формуються із податкових надходжень. Згідно із законодавством про соціальне забезпечення, такі допомоги є вельми широкими по охопленню і щедрими за обсягом. При цій системі не тільки відбувається перерозподіл прибутків між благополучними і потребуючими членами суспільства, але і створюються свого роду ощадні банки, куди окремі громадяни вкладають гроші в роки процвітання і звідки вони отримують кошти, коли захворюють, опиняються без роботи або йдуть на пенсію.

Елементи названих моделей соціально-економічної політики можуть в реальності переплітатися і здійснюватися в різних поєднаннях (особливо при зміні урядів з різною партійною орієнтацією), але головним і незмінним залишається визнання відповідальності держави за соціальний захист громадян як конституційна норма.

Загальновизнаним принципом, що входить складовою частиною в перелік конституційних прав і свобод людини, є право об'єднання в громадські організації, рухи, коаліції і партії. Гарантії свободи об'єднань і їх діяльність містяться в конституціях всіх європейських країн. У той же час в конституції ряду держав, особливо з фашистсько-диктаторським минулим, є обмеження цього права, навіть до заборони, відносно організацій, що декларують цілі, і діяльність яких направлена на підрив або повалення конституційно-демократичного ладу.

Одна з «основних основ» демократичного державного устрою – розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову – знаходить своєрідне втілення в конституціях і державно-правовій практиці різних країн. Загальною для них всіх є непорушна незалежність і самостійність судової влади від законодавчої і виконавчої. Однотипним способом визначається взаємовідношення двох перших влад. За єдиним винятком Швейцарії, всі західноєвропейські конституції встановлюють парламентську систему правління. Ця система, що вперше затвердилася в

Англиї, передбачає формування виконавчої влади (уряду) партією (або коаліцією партій) парламентської більшості, що, в свою чергу, робить виконавчу владу підконтрольною і підзвітною законодавчою. Однак в конкретних механізмах взаємовідносин парламент - уряд - глава держави існує концептуальна багатоваріантність.

Передусім це характерно для положення глави держави. Приблизно половина конституцій залишає главі держави (монарху або президенту) чисто представницькі, церемоніальні функції. На іншому, більш вузькому полюсі знаходяться права і повноваження «сильних» президентів Франції, Фінляндії, Португалії. Нарівні з виконанням церемоніальних функцій глав держави, вони беруть активну участь у визначенні державної політики, в формуванні і діяльності уряду².

Ініціатором переходу Франції до форм парламентсько-президентської республіки був генерал де Голль. Де Голль розумів необхідність введення президентського правління в умовах коли співвідношення сил в парламенті (як відображення розколу суспільства) не дозволяло створювати стабільний уряд. Сам де Голль так сформулював повноваження і функції президента: «Його місія - призначити міністрів, і передусім, зрозуміло прем'єр-міністра, який повинен керувати політикою і роботою уряду. Функція глави держави полягає в тому щоб обнародувати закони і приймати декрети, як держави, що стосуються загалом, так і що зобов'язують громадян. Він головує на засіданнях уряду, здійснює свій вплив в формі спадкоємності, без якої не обходиться жодна нація. Прерогатива глави держави - бути арбітром, що стоїть над політичними обставинами і діючим в нормальних умовах через уряд, в період серйозної паніки запрошуючи країну визначити своє суверенне рішення шляхом виборів. Він зобов'язаний якщо станеться так, що батьківщина виявиться в небезпеці бути гарантом національної незалежності і договорів, що укладені Францією». Прийнята внаслідок референдуму 1958 року конституція 5-ї республіки наділила президента широкими повноваженнями, що дало мотив її опонентам заявляти про встановлення в країні авторитарного режиму, влади однієї людини. Але насправді справа йшла не так. Як і при де Голлі, так і при його наступниках всі інститути парламентської демократії у Франції збереглися і нормально функціонували. Президент призначив прем'єр-міністра і уряд з представників партій парламентської більшості (хоча це не завжди співпадало з його власною партійною приналежністю). Про те, що президент спирається в своїй діяльності на традиційні парламентські структури свідчить чисельність його апарату - усього біля 30 чоловік. В той же час президентська влада стримувала і регламентувала

боріння пристрастей багатопартійної системи в рамках законів правової держави. Коли в Національних зборах виникла патова ситуація, тобто жодна коаліція не мала змоги забезпечити міцну парламентську більшість, президенти розпускали парламент і призначали дострокові вибори. Але і сам де Голль, не отримавши підтримки на референдумі після революційних подій травня-липня 1968 року, до закінчення терміну своїх повноважень залишив посаду президента, заявивши про особисту відставку.

З усіх європейських глав держав президент Франції виявляв і виявляє велику активність в керівництві зовнішньою і військовою політикою, беручи особисту участь в переговорах і нарадах на вищому рівні (що передбачено статтями 15 і 52 Конституції). Тільки президент володіє винятковим правом ухвалювати рішення про використання Францією ядерної зброї. Безсумнівно, що «вага» повноважень президента Франції в міжнародній політиці більш значуща, ніж інших «сильних» європейських президентів, з урахуванням положення цієї великої країни в сучасному світі³.

Важливі і політично вагомими за конституціями посади президентів Італії і Австрії на практиці багато в чому втратили своє значення внаслідок феномена «партійної держави», коли ключові питання визначення складу уряду і його політичного курсу вирішуються або шляхом висновку коаліційного пакту (Італія), або шляхом прийняття відповідних, по суті обов'язкових, рекомендацій правлячої партії (Австрія).

Більшість конституцій з тією або іншою мірою деталізування визначають вертикальну структуру органів державної влади і коло їх повноважень. Особливе місце в цьому відношенні займають конституції федеративних держав (ФРН, Австрія, Бельгія і Швейцарія), де взаємовідносини між центральним урядом і суб'єктами федерації (землями, округами) представляють особливу, договірну сферу державного устрою. На відміну від унітарних держав, для яких є типовим підкорення нижчих органів влади вищими в рамках єдиної системи, федерації надають значну самостійність їх суб'єктам відповідно до принципу поділеного суверенітету. Як правило, місцеві і регіональні органи державної влади підкоряються тільки урядам відповідних земель або округів, але не федеральному уряду. У свою чергу, розподіл повноважень між центральним урядом і нижчими органами влади в унітарних державах (або в суб'єктах федеративних держав, що розглядаються як мікро-унітарні) регулюється конституціями згідно з традиціями і умовами, що склалися. У той час як в ряді держав розподіл влади по вертикалі представляє досить жорстку ієрархічну систему. В інших, і їх більшість, нижчим органам надані широкі можливості самоврядування (Великобританія, Франція, Італія, Іспанія). Нарешті, деякі конституції

взагалі не конкретизують розподіл повноважень між різними рівнями державної влади, залишаючи ці питання на розсуд парламентів і урядів з урахуванням укорінених в країні традицій⁴.

Спільні риси західноєвропейських конституцій зумовлені і практикою запозичення новітніми конституціями положень і норм вже опробованих часом основних законів інших країн. Конституційний устрій Великобританії вплинув безпосереднім чином на чинні конституції Ірландії, ФРН, Франції і Іспанії. Це стосується передусім повноважень глави держави і глави уряду. Статусу парламенту, включаючи процедурні правила його роботи. Французька конституція, різко відрізняючись від англійської відносно повноважень глави держави, слідує її зразку в плані контролю урядом діяльності парламенту, а також домінуючого положення розподілу кабінету міністрів в самому уряді.

У свою чергу, конституція 5-й французької республіки послужила зразком для демократичної конституції Португалії (1976 року). Вона також закріплює статус «сильного» президента, який нарівні з традиційними церемоніальними функціями глави держави сам «робить політику» і може виступати в ролі третейського судді, якщо виникає тупикова ситуація у відносинах між урядом і парламентом, або якщо парламент виявляється нездатним виконувати свої функції. У таких випадках президент має право розпустити парламент і призначити дострокові вибори. Потрібно зазначити, що конституційна практика Франції не залишалася без послідовників і протягом попередніх років. Помітний слід впливу конституції 3-й республіки можна простежити в конституції Італії. Інституційним ядром діючої італійської конституції (прийнятої в 1948 році), як і конституції 3-й французької республіки, є двопалатний парламент, в якому кожна з палат бере участь в формуванні і контролі виконавчої влади. Парламентом обираються як уряд, так і президент. Активна роль верхньої палати в справах уряду в складі «збалансованого» двопалатного парламенту - унікальне явище для сучасного конституційного устрою західноєвропейських держав.

Нова демократична конституція Іспанії (1978 року) запозичила ряд положень конституції ФРН. Вона, зокрема, передбачає такий порядок вибору парламентом глави уряду, при якому кандидатура на цю посаду пропонується главою держави. Так само, як і в ФРН, для винесення парламентом вотуму недовіри уряду конституцією введено обмеження переліку питань, що вимагають вотуму, з тим, щоб не кожне голосування парламенту проти уряду могло служити основою для його відставки⁵.

Нарешті, певний вплив на конституції післявоєнної Європи надала кон-

ституція США. Цей вплив стосується наділення Верховного суду правами конституційного (тобто тлумачення конституції, визнання конституційності законів і актів уряду), більш чіткого розмежування прав і функцій законодавчої і виконавчої гілок влади. Ряд положень федеративного устрою і системи «непарламентського» уряду запозичила з досвіду США конституція Швейцарії.

З точки зору форм конституційно-державного устрою 18 західноєвропейських країн майже порівну поділяються на республіки (10) і монархії (8). Нагадаємо, що на початку ХХ століття з 15 держав, розташованих на території Західної Європи, 13 були монархіями і тільки 2 Франція і Швейцарія республіками. Нові республіки, що утворилися в подальші десятиріччя з'явилися або породженням військового краху і революційних подій в Російській, Австро-Угорській і Німецькій імперіях, або результатом отримання незалежності колишніми раніше автономними утвореннями в складі монархій (Ірландія, Ісландія). У ряді держав, таких, як Італія, Іспанія, Португалія і Греція, зміна однієї форми державного устрою іншою приймала характер переривистого і навіть зворотнього процесу. Найбільшу стійкість виявили конституційні монархії Великобританії, скандинавських країн і держав Бенілюксу⁶.

Політична відмінність між європейськими монархіями і республіками незначна. Принципова особливість лише в тому, що глави держави. Президенти обираються на свою посаду на певний термін, а глави держави монархи займають цю посаду в порядку успадкування, встановленого для представників правлячої династії. Що ж до обсягу повноважень глав держави, чи є вони демократично обраними президентами або спадковими монархами, то це визначається не відмінностями їх статусу, а конституційними нормами і традиціями.

ПОСИЛАННЯ

¹ Жак Зіллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС. - Київ: Основи, 1996. - С. 29.

² Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. - М.: Юрид. лит., 1994. - С. 31.

³ Бжезинский З. Великая шахматная доска. - М., 1998. - С. 15.

⁴ Білоус А.О. Політико-правові системи: світ і Україна. - К.: АМУП, 1997. - С. 41.

⁵ Галаджій О. Політична карта країн Центральної та Східної Європи. - К.: Українська перспектива, 1997. - С. 8.

⁶ Шаповал В.М. Загублений парламентаризм. - К.: Основи, 1993. - С. 19.