

УДК 313.07:323.1

Мироненко П. В.

Кандидат політичних наук, директор Міжнародного інституту гуманітарних технологій

ФОРМА ПРАВЛІННЯ: ВЕКТОРИ ПОЛІТОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ

Розглядаються основні напрями політологічного аналізу форми державного правління. Систематизовано світовий досвід визначення і функціонування різноманітних форм правління. Зазначений досвід співвідноситься з політичною реальністю країн перехідного типу, до яких належить і Україна.

Ключові слова: форма правління, демократія, монархія, республіка, бікамералізм, політична модернізація, державне управління.

Дослідження особливостей трансформації форм державного правління на зламі ХХ—ХХІ століть є надзвичайно важливою політологічною проблемою. Тим більше, що в соціально-гуманітарних науках і в суспільно-політичному житті останнім часом активізувались дискусії щодо модифікації зазначеної форми. Йдеться, зокрема, про перегляд класичних підходів до типологізації форм правління, про розрізнення формальних та неформальних моделей організації системи державної влади й управління, про можливість механізму поділу влади гнучко реагувати на кризові явища і процеси. Зазначене засвідчує, що дослідження проблематики форми правління не будуть втрачати своєї актуальності ще тривалий час, адже сучасний світ загалом та його політичне й соціально-економічне життя, юридично-правове оформлення є надзвичайно динамічними, такими, що зазнають постійних змін. У відповідності з цим у пропонованій статті визначено основні вектори політологічного аналізу зазначеного поняття, оскільки одне із головних призначень аналізу політики — «давати міцну концептуальну основу для обґрунтування державної політики та з'ясування її меж» [1, с. 9].

Модифікації форми державного правління визначають вектор стратегічного розвитку того чи іншого суспільства, що призводить або до його демократизації, або до його автократизації. Відповідно, форма правління як комплексна характеристика держави має враховувати всі можливі іпостасі влади як її центрального, сутнісного компоненту: власне дер-

жавну, а також політичну, публічну, владу місцевого самоврядування, владу політичного менеджменту тощо. І хоча кожна конкретна країна розробляє свою модель, універсальні параметри форми правління, які вироблені політичною та юридичною науками, вказують на переваги і недоліки кожної з них за тих чи інших умов політичного життя. У цьому контексті на перший план висувається питання про визначення ступеню «збалансованості» співвідношення обсягу повноважень вищих органів, створення дієвого механізму «стримувань і противаг» у політико-правовій системі суспільства. Збалансована форма правління означає, що жоден з вищих органів державної влади не може домінувати на політичній арені, оскільки законодавча, виконавча та судова гілки влади мають діяти на паритетних засадах, повинні уникати конкуренції за обсяг повноважень, а прийняття найважливіших політико-правових рішень потребує узгодженої співпраці й консолідованих зусиль усіх суб'єктів державної влади.

Специфіка функціонування форм правління у різних державах дозволяє дійти висновку: одні й ті самі риси узагальненого типу політичної системи можуть по-різному виявлятися у різних ситуаціях. Відтак всебічний науковий розгляд форми держави передбачає вивчення базових чинників, які обумовлюють вибір певної форми правління у тій чи іншій державі. До таких чинників, насамперед, відносяться: розстановка соціально-політичних сил та результат боротьби між ними; історичні особливості та специфіка національного розвитку окремих країн; рівень політичної культури народу, що акумулює історичний та політичний досвід, звичаї і навички життя в умовах тієї чи іншої держави; залежність від того, хто здійснює реальну владу, скільки осіб бере участь у прийнятті рішень і в який спосіб ці особи отримують свій статус; здатність правлячої еліти визначати загальноприйнятну мету державотворення; структурно-функціональна єдність вищих органів держави.

Демократична форма правління потребує створення системи державного управління, спрямованої на вироблення і прийняття ефективних державно-політичних рішень. Зазначене передбачає: залежність організаційних форм і методів управління від структури державного устрою і умов управління; збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх елементів системи державного управління; єдність організаційно-методологічних основ на всіх рівнях державного управління; залежність ефективності вирішення завдань управління від обсягу й об'єктивності використаної інформації; аналіз змін форми державного правління під впливом сучасних політичних трансформацій; форму-

вання теоретичного базису й практичних потреб висвітлення процесу модифікації форми правління в суспільствах перехідного типу; підвищення рівня компетентності вищого керівництва країни, застосування механізму ротації ключових державних інститутів і посадових осіб. Аналіз практичної реалізації теоретичної матриці модифікації державного правління в українських соціально-політичних реаліях дозволить систематизувати основні ризики, проблеми і потенційні можливості модернізації політичного устрою, що в майбутньому стане превентивним заходом від організаційних прорахунків та основою для оптимізації адміністративного моделювання.

Гіпертрофія президентської форми правління у пострадянських республіках висвітлює непідконтрольність влади суспільству, включаючи й різноманітні елітарні угруповання. Правовий вакуум, низький рівень політичної культури, нерозробленість процедур відкрили широкий простір для позаправових й антиправових дій президентської вертикалі влади. Обрання президентської форми правління стало тим вихідним моментом, який багато в чому визначив посилюючий вплив авторитарних й автократичних тенденцій в державному управлінні. Внаслідок цього простежується домінування названих тенденцій на прикладі політичної еволюції Білорусі, Російської Федерації та суперпрезиденталізму у країнах Центральної Азії. Домінування президента в організаційній системі державного устрою України детермінувало концентрацію політичного ресурсу в одних руках, що надало українському політичному процесу певних рис персоніфікації — надмірного впливу окремого політичного суб'єкта на процедуру функціонування державного апарату. Превальювання інституту президентства нівелювало конструктивістський потенціал парламенту. В результаті орган законодавчої влади, який зобов'язаний презентувати суспільні інтереси на основі ідейного плюралізму власного кадрового складу, перестав ефективно виконувати закріплену за ним представницьку функцію, порушивши канал порозуміння громадянського суспільства та владного апарату, що зруйнувало соціальну рівновагу та підірвало легітимність політичної еліти.

При виборі або при зміні форми державного правління необхідно пам'ятати про те, що політичний розвиток значної кількості країн в останні десятиліття відзначається поліваріантним, гібридним характером форм правління й типів політичних режимів. Одним із найбільш актуальних та значимих не тільки у теоретико-концептуальному сенсі, але й у прикладному застосуванні є розгляд і вивчення трансформації форми правління в сучасному світі, насамперед на прикладі країн

перехідного типу. Форма правління слугує своєрідним «лакмусовим папірцем», який вказує на ті тенденції і закономірності, які простежуються у соціально-політичному розвитку різних суспільств, кожної конкретної держави, а також у певному регіоні або світі загалом. Звідси проблематика здійснення порівняльних досліджень форм правління та політичних режимів у контексті вивчення розгортання процесів системної трансформації є однією з найбільш перспективних царин сучасної політичної науки. Дослідження сучасних форм державного правління мають здійснюватися у двох провідних напрямках: з одного боку, виокремлювати та розглядати найбільш типові форми державного правління, які максимально цілісно розкривають сутність цього поняття, а з іншого боку, з'ясувати особливості проявів найбільш цікавих з політологічної точки зору конкретних форм правління гібридного типу.

Цілком логічною та методологічно обґрунтованою уявляється можливість виокремлення у моделі республіканського правління такої її варіації як бікамеральна форма правління. При цьому слід пам'ятати, що бікамеральні системи є ефективними у тому випадку, коли палати мають значні відмінності, але відносно рівні повноваження. Перш ніж вести мову про перехід до бікамеральної парламентарної системи правління у вітчизняних соціокультурних і політичних реаліях, варто звернути увагу на забезпечення механізмів впровадження дієвого імперативного депутатського мандату та налагодження ефективного взаємозв'язку між виборцями і парламентарями. Водночас, беззаперечно, недооцінювання ролі й місця парламенту в системі органів державної влади й управління, у вітчизняній моделі державного правління тягне за собою викривлене уявлення про оптимальну політичну систему, яка повинна бути сформована в Україні нині, адже принцип представництва як засадничий принцип демократії має свої витoki у діяльності саме вищого законодавчого органу держави. Зрештою, можна погодитись з думкою про те, що інститут державної влади «потребує завершення політичної реформи, що має закріпити розгалуження влади» [6, с. 646].

Слушність використання поняття «поліархія» при розрізненні форм державного правління обумовлюється низкою причин: необхідністю врахування базових положень найбільш авторитетних політологічних концепцій, предметом розгляду яких є політична система, держава та державна влада; поширенням «гібридних» форм правління, що потребує осмислення і додаткового вивчення; нагальними вимогами відходу від формалізації визначення форми державного правління й визнання

обов'язковим закріплення реальних модифікацій державного правління. Поліархія має розглядатися як демократичний режим, що включає: ефективну участь, володіння рівними та ефективними можливостями презентації власної позиції; рівність у голосуванні, наявність дієвого права голосу; однакові та реальні можливості ознайомлення з ключовими векторами державної політики та їх вірогідними результатами для всіх громадян; вирішальний контроль над програмою політичних рішень; гарантія фундаментальних прав та свобод особистості законодавством. Окрім того, важливими структурними складовими практичного втілення поліархії є варіативні соціально-економічні показники: високий рівень економічного добробуту, урбанізація, індустріалізація, диференціація професійної діяльності та ріст валового національного продукту. Отже, поліархія—це демократична модель політичних конфігурацій, заснована на рівноправній конкуренції індивідуальних інтересів у рамках плюралізму суспільних ініціатив та консолідації позитивних економічних детермінант.

Системні трансформації політичного та соціально-економічного спрямування, які розпочалися кілька десятиріч тому в багатьох країнах та регіонах світу, вимагають перегляду традиційних критеріїв типологізації форм державного правління. Невідкладною проблемою постає розробка нових підходів до розуміння типології. Зокрема, варто враховувати необхідність включення до головних ознак держави ідеї державності, що дає змогу глибше проникати у сутність різних моделей соціально-економічного та політичного устрою, у специфіку базових культурних норм конкретних регіональних і локальних цивілізацій, а також знаходити спільні риси й відмінності різних політичних систем. На теоретичному рівні «нагально необхідно перетворити поняття загальносвітової цивілізації на працюючу категорію» [5, с. 10].

Дослідження монархічної форми правління є не менш злободенним, ніж аналіз республіканської форми. Зважаючи на загальноцивілізаційні зміни, що відбуваються в останні десятиріччя у світовому масштабі, можна прогнозувати, що можливі подальші модифікації монархічної форми правління. Незважаючи на всю формальність свого політико-правового статусу, глава держави в умовах функціонування обмеженої монархії несе більший тягар відповідальності не тільки за себе особисто, але й за свою родину, у тому числі й за своїх попередників. Якщо монарх справляється із цим завданням гідно, в очах суспільної думки зростає не тільки його особистий авторитет, але й авторитет самого інституту монархії, роблячи його більш життєздатним, легітимізуючи

його в умовах зрілої демократії. Сучасний глава держави за монархічної форми правління є не менш легітимним, ніж інші актори політичної арени. Останнім часом спостерігається поширення прецеденту дострокового (прижиттєвого) і добровільного припинення своїх повноважень главою держави на користь свого престолонаступника. Це засвідчує, що подібні прецеденти можуть дати поштовх для більш глибоких трансформацій інституту монархії і його поступової трансформації у бік перехідних форм правління.

Необхідність дослідження республіканської форми правління полягає в потребі встановлення можливостей вироблення дієвих елементів конструювання оптимального правління, які на основі власного універсального характеру здатні адаптуватися до особливостей конкретного соціально-політичного простору без деструктивного впливу на політичну свідомість окремих національних ідентичностей. Важливим принципом, представленим у теоретичній матриці республіканської форми правління, виступає забезпечення участі народу в державотворчих процесах та прийнятті політичних рішень. Сутність даного елементу організації політичного устрою полягає в обмеженні можливостей реалізації індивідуальних інтересів політичної еліти з метою практичного втілення суспільних ініціатив. Іншим важливим критерієм стратифікації поліваріативності матриці республіканізму виступає соціальний аспект. Наявність громадянського суспільства забезпечує компетентність у реалізації виборчої функції демократичної політичної системи та ідентифікує високу динаміку впливу суспільних ініціатив на прийняття політичних рішень. Активістський тип політичної культури соціуму та інтеграція в закономірності політичних реалій на рівні політичної свідомості визначає рамки консолідації демократичного режиму. Розглядаючи республіканську форму правління і її «гібридні» модифікації, слід зазначити, що принцип виборності, який споконвічно визначався як базовий для неї, поступово знаходить нові форми й варіанти. Скажімо, у випадку, якщо мова йде про парламентську республіку, то президент як глава держави не є де-факто прямим представником народу, оскільки обирається не всіма громадянами, а парламентарями. Таким чином, мандат глави держави в парламентській республіці є досить обмеженим—він опосередкований двічі: спочатку виборці віддають частину своїх повноважень членам парламенту, і лише потім останні делегують їх президентові. Інакше кажучи, республіка в її буквальному розумінні «спільної справи» трансформується шляхом появи ряду своєрідних політичних «посередників», які

можуть спотворювати або інтерпретувати поняття «спільна справа». Тому не дивно, що за таких умов інститут президентства здобуває часто винятково символічний характер, подібний політико-правовому статусу глави держави в обмеженій монархії.

Форма політичного правління та ефективність мобілізації демократичних інструментів здійснення державної влади знаходиться в прямій залежності від рівня політичних свобод, активізації суспільної діяльності та компетенції політичної ідентифікації спільноти. Системний підхід до розгляду й аналізу проблематики формально юридичного й фактично політичного розмежування форм державного правління передбачає з'ясування цілої низки важливих проблем: чинників невідповідності визначення форми правління де-юре й де-факто в конкретно взятій країні; основних векторів трансформації однієї форми правління в іншу; юридичних, політичних, соціокультурних змін, які відбулися в останні десятиліття у визначенні форми правління. «Краще розуміння сутності політичного ладу в Україні дасть змогу конструктивно вирішувати політичні конфлікти й буде сприяти досягненню консенсусу між різними політичними силами» [3, с. 103].

Важливим фактором відродження демократичної форми правління є детальне вивчення рекомендацій і вимог у рамках європейської інтеграції країн Східної Європи, а також успадкування здійснених ними форм організації органів державної влади і управління. Аналіз внутрішньої політичної обстановки країн Східної Європи є запорукою встановлення оптимальної форми правління на пострадянському політичному просторі. Йдеться, насамперед, про закріплення політичного плюралізму й глибокі демократичні перетворення, що включають ключову роль парламенту, виборність органів управління, диференціацію політичної влади, вдосконалення нормативно-правової бази. Прискорена модернізація східноєвропейських форм державного правління є своєрідною відповіддю на виклики новітнього етапу демократизації, що означає консолідацію демократичного режиму.

Важливе значення для пошуку моделі форми правління має вивчення політичного досвіду Російської Федерації, Республіки Білорусь та країн Центральної Азії. Форма правління Російської Федерації, створена в перехідних умовах розвитку державності за домінування кризових явищ та зміни державної організації заслуговує особливої уваги. Це стосується в першу чергу досвіду доповнення державного апарату новими державними органами, зміни порядку формування вже функціонуючої системи влади та пристосування її до нових історичних, політичних й еко-

номічних відносин. Існуюча на сьогоднішній день у Російській Федерації форма правління у вигляді суперпрезидентської республіки засвідчує як позитивні процеси підвищення економічного, соціально-політичного рівня розвитку держави, так і складнощі, пов'язані з утвердженням новітнього авторитаризму. Узурпація політичних прерогатив і централізація владних повноважень у Республіці Білорусь детермінувала персоналізацію контролю за адміністративно-управлінським апаратом і суб'єктивізацію тенденцій розгортання державної політики. Персоніфікація політичного процесу відкрила необмежений діапазон превалювання президента в розподілі політичних цінностей, а інтеграція лідерського образу О. Лукашенка у варіативні сфери соціального буття забезпечила легітимацію діючого правління на основі харизматичного принципу і нівелювала потенційну динаміку політичної активності білоруського суспільства. Як результат, трансформація політичного улаштування білоруської держави в контексті деструкції радянської тоталітарної ідеологічної матриці ставить під сумнів ефективність консолідації демократичних канонів в програмі функціонування державного апарату. Улаштування державного апарату Білорусі виступає яскравим прикладом цілісної владної вертикалі, що матеріалізувалась у президентську форму державного правління. Аналіз особливостей трансформації форми правління у країнах Центральної Азії в останні два десятиріччя дозволяє систематизувати досвід суперпрезидентського правління зі стійкою тенденцією до посилення авторитарних методів управління за умов збереження формальних демократичних інститутів і процесів.

Форма державного правління у тому чи іншому суспільстві повинна відповідати особливостям його політичного розвитку, традиціям, культурі, загальному стану справ у ньому. Суперечність між домінуючою політичною культурою (досить часто патріархальною, авторитарною, або ж анархістською), а з іншого боку—республіканською моделлю, яка впроваджується в нових державах за підтримки західних урядів та неурядових організацій, як правило, вирішується за допомогою позитивістської ліберальної логіки. Її основою є переконання, що запозичені західні інституції та правові норми здатні перетворювати традиційні або ж посттоталітарні суспільства на відкриті, демократичні й вільні, що є ознакою модернізації і прогресу. Однак, замість очікуваних лібералізації, демократизації та зміцнення громадянського суспільства, республіки третього світу і пострадянського простору набули особливих «гібридних» рис, або інституційно занепали. У політиці всіх країн

СНД неформальна складова виявляється більш значущою і вагомою в порівнянні з писаними законами та інституційними функціями. Звідси немає підстав очікувати, що процес суперечливої трансформації вищих державних органів та їх статусів скоро завершиться.

Хронічною проблемою функціонування державного апарату в Україні є корупція, яка зумовлена не лише патологічною схильністю до порушення законів, але й об'єктивною недосконалістю законодавства. Нормативна неврегульованість повноважень і відповідальності багатьох органів, що мають контролюючі й дозвільні компетенції на тлі інших законодавчих хиб сприяють, з одного боку, надуживанням, а з іншого-- прагненню обійти ті приписи, слідування яким не залишає шансів на самозбереження і персональний успіх. Боротьба з проявами корупції дуже часто ведеться там, де натомість варто змінити саму нормативно-інституційну систему. Ігнорування цього вищими державними посадовцями якраз і є головним проявом корупції у найширшому значенні даного терміну.

На зміну форми державного правління впливають об'єктивні чинники: взаємовідносини між суб'єктами влади, які постійно породжують конфлікти, призводять до криз у системі державного управління; низький рівень легітимності президента і парламенту в суспільствах перехідного типу. А також суб'єктивні чинники: за умов політичної нестабільності новій політичній команді, яка набуває популярності, для заміни попередньої владної команди вигідно змінювати форму правління; політичні сили, які мають вплив на зміну форми правління, пропонують ту форму, яка надає їм якомога більше владних повноважень. За цих умов надзвичайно важливо визначити справжні причини неефективності існуючої форми правління. Серед таких причин найчастіше виявляються: незгодженість функцій органів державної влади на законодавчому рівні; низька підтримка діяльності конкретного президента чи наявного складу парламенту; деструктивна діяльність конкретних політичних партій; відсутність консенсусу основних політичних сил щодо стратегічного розвитку держави; бажання політичних лідерів ухвалювати рішення одноосібно, а не на основі демократичних правил і процедур.

Відсутність чіткої розбудови конституціоналізму є джерелом порушення послідовності політичної модернізації, ускладнення правової регламентації взаємодії суспільства і політичної еліти та дисфункції каналу функціонального зв'язку державних інстанцій. Успіх демократизації українського суспільства потребує нагального вирішення проблеми затвердження єдиної концепції модернізації українського конституціоналізму та правових механізмів функціонування політичної влади.

Конституційні реформи українського державного устрою не набули перманентного характеру і не сприяли стабілізації форми державного правління. Ліквідація рішень політичної реформи 2004 року, що мала місце у 2010 році, не тільки повернула конституційні положення у сфері розподілу політичних повноважень між органами державної влади, закріплені попереднім варіантом Конституції, а й підірвала легітимність Конституційного суду та підвищила ризики надмірної централізації політичної влади. Дисбаланс взаємовідносин між українським суспільством і владою, порушення конструктивної взаємодії політичних сил негативно відобразились на суспільних очікуваннях та інтересах представників політичної еліти. У відповідності з цим правова політика сучасної Української держави «повинна бути зорієнтована на три основних взаємообумовлених пріоритети: дотримання прав людини, розвиток приватного права, забезпечення сильного правосуддя» [4, с. 175].

Політична компетентність системи державної влади в сучасних умовах постає як одна з найгостріших проблем сучасної політики. Вона є тим чинником, який може сприяти або стояти на заваді подоланню нестабільності суспільно-політичного розвитку, мінімізувати чи поглиблювати кризові явища у країні. Політична компетентність державної влади є критерієм ефективності й успішності здійснюваної нею політики, забезпечуючи високий рівень її легітимності. Політична компетентність державної влади визначається через застосування політичної стратегії і політичної тактики. Визначення ієрархії стратегічних і тактичних цілей передбачає вибір прийнятних для кожного окремого випадку засобів досягнення мети національного розвитку. «Успіх приходить, коли проект спирається на ясне розуміння специфіки розвитку, на розробку оригінальної стратегії, мобілізує для неї всі доступні ресурси, коли народ бере участь у зміні своєї участі» [2, с. 254]. Політична стратегія і тактика мають забезпечувати високий рівень легітимації політико-владної діяльності у країні та відповідати соціокультурному, політичному й економічному рівню розвитку суспільства. Цілісність та взаємоузгодженість блоків політичної стратегії і політичної тактики виступають однією з найважливіших умов успішності реформування системи державного управління.

Список використаних джерел:

1. Веймер Д. Л. Аналіз політики: Концепції і практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг / Пер. з англ. — К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2000. — 654 с.

2. Дискин И. Кризис...И все же модернизация! / И. Дискин. — М.: Издательство «Европа», 2009. — 264 с.
3. Катаев С. Л. Сучасне українське суспільство: Навч. посібник / С. Л. Катаев. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — 200 с.
4. Минькович-Слободяник О. В. Правова політика: стратегічні пріоритети і напрями вдосконалення: монографія / О. В. Минькович-Слободяник. — К.: Логос, 2012. — 196 с.
5. Мотрошилова Н. В. Цивилизация и варварство в эпоху глобальных кризисов / Н. В. Мотрошилова. — М.: ИФРАН, «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2010. — 480 с.
6. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця (та ін.). — К.: НВЦ НБУВ, 2009. — 687 с.

Стаття надійшла до редакції 11.01.2014 р.

Мироненко П. В. Форма правления: векторы политологического анализа

Рассматриваются основные направления политологического анализа формы государственного правления. Систематизирован мировой опыт определения и функционирования различных форм правления. Названный опыт соотносится с политической реальностью стран переходного типа, к которым принадлежит и Украина.

Ключевые слова: форма правления, демократия, монархия, республика, бикамерализм, политическая модернизация, государственное управление.

Myronenko P.V. Form of Government: political scientists a clear analysis of vectors

The basic directions of political analysis of forms of Government. Sistematizations of world experience definition and functioning of the various forms of Government. The experience relates to the political realities of the countries in transition, and belongs to Ukraine.

Keywords: governance, democracy, monarchy, republic, bikameralizm, political modernization, governance.

© Мироненко П. В., 2014