

АТИПОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ СИСТЕМИ ПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН АФРИКИ, ПІВДЕННОЇ АМЕРИКИ Й ОКЕАНІЇ)

ATYPICAL PARLIAMENTARY SYSTEMS OF GOVERNMENT (ON THE EXAMPLE OF AFRICAN, SOUTH AMERICAN AND OCEANIAN COUNTRIES)

Осадчук І.Ю.,

*кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології*

Львівського національного університету імені Івана Франка

Проаналізовано підходи до визначення парламентської системи правління у рамках республіканської форми державного правління. Розглянуто типології парламентських систем правління. На основі функцій президента у структурі виконавчої влади парламентські системи правління у країнах Африки (Республіка Ботсвана, Держава Еритрея, Південно-Африканська Республіка), Південної Америки (Республіка Суринам) й Океанії (Республіка Маршаллові Острови, Республіка Науру) визначено як атипові.

Ключові слова: система державного правління, парламентська система правління, атипова парламентська система правління, інститут президентства, інститут прем'єр-міністра, урядовий кабінет.

Проанализированы подходы к определению парламентской системы правления в рамках республической формы государственного правления. Рассмотрены типологии парламентских систем правления. На основе функций президента в структуре исполнительной власти парламентские системы правления в странах Африки (Республика Ботсвана, Государство Эритрея, Южно-Африканская Республика), Южной Америки (Республика Суринам) и Океании (Республика Маршалловы Острова, Республика Науру) определены как атипичные.

Ключевые слова: система государственного правления, парламентская система правления, атипичная парламентская система правления, институт президентства, институт премьер-министра, правительственный кабинет.

The author analyzed the approaches to the definition of the parliamentary system of government. The author considered the typologies of parliamentary systems of government. Based on the functions of the president in the structure of the executive branch, the parliamentary systems of government in African countries (Republic of Botswana, State of Eritrea, South African Republic), South American country (Republic of Suriname) and Oceanian countries (Republic of Marshall Islands, Republic of Nauru) are defined as atypical.

Key words: system of government, parliamentary system of government, atypical parliamentary system of government, institution of presidency, institution of prime minister, governmental cabinet.

Постановка проблеми. В сучасних умовах у рамках республіканської форми державного правління є такі парламентські системи правління, які відрізняються від типових парламентських. При цьому індикаторами розрізнення типових й атипових парламентських систем державного правління можуть бути вкрай варіативні чинники політичного процесу та міжінституційних відносин. З огляду на це актуальним є дослідження парламентських систем правління у країнах Африки (Республіка Ботсвана, Держава Еритрея, Південно-Африканська Республіка), Південної Америки (Республіка Суринам) й Океанії (Республіка Маршаллові Острови, Республіка Науру).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Типові й атипові парламентські системи державного правління або окремі аспекти політичного процесу та міжінституційних відносин, які прямо чи опосередковано вказують на типовість/атиповість парламентських систем правління у рамках республіканської форми державного правління у країнах Африки, Південної Америки й Океанії проаналізовано у працях таких авторів: Д. Коннелл [1], Дж. Корбетт [2], Д. Мартін [3], З. Маундені

[4], Л. Паєніу [5], Дж. Перфіт [6], К. Сапінг [4], Х. Томас [7] тощо.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначити, чи функції президента у структурі виконавчої влади зумовлюють типовість/атиповість парламентських систем правління у країнах Африки (Республіка Ботсвана, Держава Еритрея, Південно-Африканська Республіка), Південної Америки (Республіка Суринам) й Океанії (Республіка Маршаллові Острови, Республіка Науру).

Виклад основного матеріалу дослідження. Теоретико-методологічною основою наукового дослідження вибрано неінституціоналізм і його варіативні типи й парадигми. Їх поєднання дало змогу виробити цілісне уявлення про атиповість формату парламентаризму на підставі такого його індикатора, як позиція президента у структурі виконавчої влади.

Проаналізуємо особливості класичних/типових парламентських систем правління. Дж. Сарторі виокремив такі індикатори парламентської системи правління: 1) немає поділу влади між парламентом та урядом, проте є поділ

повноважень між законодавчою та виконавчою владою; 2) обмежені конституційні повноваження глави держави; 3) уряд (прем'єр-міністр) наділений сильними конституційними повноваженнями в системі публічної влади; 4) парламент призначає, підтримує, у деяких випадках відправляє уряд у відставку; 5) дострокове припинення повноважень (розпуск) парламенту за ініціативою уряду [8, с. 98–99].

На відміну від глави держави в президентських республіках, президент у парламентських, як правило, не має у своєму розпорядженні реальної виконавчої влади. Повноваження президента (за винятком суто представницьких) тут зазвичай здійснюються зі згоди й за ініціативою уряду [9, с. 580]. Парламент у парламентських республіках не тільки займається законотворчістю, а й наділений повноваженнями формувати органи виконавчої та судової влади. Складається ситуація, коли виконавча і судова гілки влади є похідними від влади законодавчої [10, с. 23].

Як зазначає Р. Елгі, *парламентська система правління* – система правління, в якій глава держави отримує свої повноваження на підставі непрямих (чи безпосередніх) виборів, а прем'єр-міністр та урядовий кабінет є колективно відповідальними лише перед парламентом [11; 12].

На основі дефініції парламентаризму Р. Елгі український дослідник В. Литвин визначає *парламентаризм* (парламентську систему правління) як конституційну (і/чи політичну) систему республіканської форми державного правління (спрощено – систему державного правління), за якої президент отримує свої повноваження на підставі непрямого (не всенародного) вибору (наприклад, у легіслатурі), а прем'єр-міністр й урядовий кабінет колективно відповідальні винятково перед легіслатурою (разом із цим члени уряду, крім прем'єр-міністра, можуть бути індивідуально відповідальними і перед президентом та легіслатурою, однак це не має дефінітивного значення й впливу на структурування системи державного правління) [13, с. 7].

Розглянемо типології парламентських систем правління у рамках республіканської форми державного правління. Дж. Сарторі виділив три різновиди парламентських систем:

1) *прем'єрська (або кабінетна) система* – це система, в якій виконавча влада значно переважає над парламентом. В такій системі прем'єр-міністр очолює не тільки уряд і всю систему виконавчої влади, а й повністю контролює прийняття рішень парламентом (нижньою палатою парламенту), адже має там найчисленнішу фракцію. Колегіальний характер діяльності кабінету замінюється пануванням прем'єр-міністра. Дж. Сарторі використовує поняття «прем'єрська система» і «кабінетна система» як синоніми

[14, с. 101]. Прем'єрська система отримала своє найповніше втілення у Сполученому Королівстві. В рамках прем'єрської системи дослідник виділяє «сильний» (Сполучене Королівство) і «слабкий» різновид (так звана «канцлерська демократія» у ФРН). «Канцлерська версія» у ФРН є системою прем'єрського правління: а) є конструктивний вотум недовіри; б) парламент призначає тільки канцлера, а не весь склад урядового кабінету, як це зазвичай буває в парламентських системах; в) уряд спирається на коаліційну більшість;

2) *асамблейне правління*, за якого, за словами Дж. Сарторі, «управління практично неможливе». Асамблейне правління характеризується такими рисами: кабінет не здійснює керівництво парламентом; влада не об'єднана, а розсіяна й атомізована; партійної дисципліни немає взагалі або вона слабка; прем'єр-міністри та їх кабінети не можуть діяти швидко та рішуче; коаліції рідко долають розбіжності, що виникають, а їхня підтримка з боку парламенту завжди невизначена; уряд ніколи не може діяти окремо від парламенту. Таким чином, асамблейне правління характеризується зростанням ролі парламенту та зниженням ролі кабінету [14, с. 111]. Крім цього, такій системі притаманні урядові кризи. Зокрема, у Франції часів Четвертої республіки впродовж дванадцяти років змінилося двадцять п'ять урядів. Як пише Ж.-Л. Шабо, до асамблейного режиму тяжіють всі французькі республіки, аж до 1958 р., через вкорінену з часів Революції 1789 р. ідею: новий режим, народжений революцією, повинен мати своїм центром Законодавчі збори, бо саме вони протистояли виконавчому апарату абсолютної монархії [15, с. 163]. Крім того, на думку Ж.-Л. Шабо, провідною тенденцією історичного розвитку Франції є прагнення повернутися до всевладдя палати, обраної народом. Проте через загрозу падіння асамблейний режим щоразу «приводив до легітимації своєї протилежності – персоналізованої, якщо не особистої влади військового діяча», якому доручалося завдання рятувати Республіку [15, с. 163]. Як зазначає А. Медушевський, реакцією на асамблейне правління стала така модифікація парламентської системи правління, як «раціоналізований парламентаризм», – система, за якої суттєво обмежується компетенція парламенту на користь виконавчої влади. Концепція раціоналізованого парламентаризму була прийнята низкою країн Західної Європи після Другої світової війни з метою подолання всевладдя парламенту, урядової нестабільності та впорядкування системи політичних партій [16, с. 506]. «Раціоналізація» парламентаризму проявилася в трьох аспектах: а) створення більш складної процедури вотуму недовіри уряду для забезпечення його стабільності; б) контроль уряду за «порядком денним» парламенту, тобто нав'язування парламенту уря-

дових законопроектів; в) введення обмежень на право окремих депутатів вносити свої законопроекти на розгляд парламенту [17, с. 448];

3) «помірний» партійно-контрольований парламентаризм [14, с. 101; 18, с. 108]. У «помірній» (за О. Зазнаєвим, «збалансованій») системі парламентаризму немає домінування ані виконавчої влади, ані парламенту. Коаліційні уряди тут створюються в результаті напружених переговорів між партіями, і, будучи сформованими, кабінети існують досить довго. Підкреслимо, що Дж. Сарторі та О. Зазнаєв також виокремлюють ще іншопорядкові варіанти парламентської системи правління: 1) *кабінетне правління*, яке існує тоді, коли уряд є центром влади. При цьому вплив прем'єр-міністра і окремих міністрів обмежений багатопартійними коаліціями. Кабінетне правління – колегіальна форма діяльності виконавчої влади, за якої основні напрями політики визначає саме кабінет; 2) *міністерське правління* – це система правління, за якої міністри виконують найбільш важливі рішення в рамках їх компетенції. При цьому загальна координація діяльності міністерств практично відсутня. Прикладом такої системи є Італія Першої республіки. Координація політики різних урядових департаментів тут була вкрай слабкою, а тому конфлікти між міністерствами відбувалися постійно. Цьому сприяв високий рівень партійної фрагментації. Кожна партія прагнула «колонізувати» якомога більше міністерств. Прем'єр-міністри в цій ситуації були не в змозі поєднати фрагментовані частини виконавчої влади. Вони часто були «безіменними» фігурами, чия основна перевага полягала тільки в тому, що вони влаштували всі партії, які входили до коаліції [14, с. 209].

А. Сіарофф розрізняє три основних різновиди парламентських систем правління: 1) *система домінування кабінету* (Австралія в 1946–1982 рр., 1983–1995 рр. і з 1996 р.; Сполучене Королівство з 1945 р.; Греція з 1974 р.; Канада з 1945 р.; Нова Зеландія з 1946 р. та ін.); 2) *поляризована система з центральною роллю фрагментованого парламенту* (Ізраїль у 1949–1995 рр.; Ісландія з 1991 р.; Італія в 1948–1970 рр. і з 1971 р. та ін.); 3) *система «спільної дифузії влади парламенту і кабінету»* (Німеччина з 1949 р.; Нідерланди з 1946 р.; Норвегія з 1945 р.; Швеція в 1948–1969 рр. і з 1970 р.) [17, с. 445, 459]. Фактично, останній варіант – це система збалансованої влади, за якої парламент і уряд використовують погоджувальну, кооперативну стратегію політики.

На основі чинних конституцій проаналізуємо особливості парламентських систем правління у країнах Африки (Республіка Ботсвана, Держава Еритрея, Південно-Африканська Республіка), Південної Америки (Республіка Суринам) й Океанії (Республіка Маршаллові Острови, Республіка Науру).

У Республіці Ботсвана президент обирається у Національній асамблеї (парламент) (ст. 32). Урядовий кабінет складається з президента, віце-президента й міністрів (ст. 44). Якщо парламент висловлює вотум недовіри уряду, то він має бути розпущений на четвертий день після прийняття цього вотуму, за винятком, коли президент раніше не подасть у відставку чи розпустить парламент (с. 92) [19].

У Державі Еритрея президент обирається у парламенті (ст. 41). Президент є главою уряду. Виконавча влада належить президенту, яку він здійснює, консультуючись із кабінетом (ст. 39). Всі міністри несуть колективну відповідальність перед Національною асамблеєю (парламентом) через президента (ст. 47) [20].

У Південно-Африканській Республіці президент обирається у парламенті (ст. 86). Президент є главою кабінету. Кабінет складається з президента, віце-президента, міністрів (ст. 91). Члени кабінету колективно відповідальні перед парламентом (ст. 92). Якщо парламент висловлює вотум недовіри кабінету, за винятком президента, то президент відновлює роботу кабінету. Якщо парламент висловлює вотум недовіри президенту, то весь кабінет іде у відставку (ст. 102) [21].

У Республіці Суринам президент обирається у парламенті (ст. 91). Президент є главою уряду і несе відповідальність перед Національною асамблеєю (парламентом) (ст. 90). Уряд складається з президента, віце-президента й Ради міністрів. Уряд є колективно відповідальним перед парламентом (ст. 116) [22].

У Республіці Маршаллові Острови президент обирається у парламенті (ст. 5). Кабінет складається з президента й міністрів. Якщо парламент висловлює вотум недовіри уряду більшістю голосів депутатів парламенту, то це означає, що президент подає у відставку. Якщо ж парламент упродовж 14 днів після відставки президента не обрав нового главу держави, то голосування за відставку президента втрачає юридичну силу (ст. 5) [23].

У Республіці Науру президент обирається у парламенті (ст. 16). Кабінет складається з президента та міністрів (ст. 18). Кабінет колективно відповідальний перед парламентом (ст. 17). Якщо не менше половини депутатів від номінального складу парламенту висловлює вотум недовіри уряду (президенту і міністрам), то проводяться вибори глави держави. Якщо ж президента не буде обрано упродовж семи днів після прийняття вотуму недовіри, то парламент розпускається (ст. 24) [24].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У Республіці Ботсвана, Державі Еритрея, Південно-Африканській Республіці, Республіці Суринам, Республіці Маршаллові Острови і Республіці Науру у струк-

турі виконавчої влади не передбачено посади прем'єр-міністра, а президент є главою урядового кабінету. Це зумовлює атиповість парламентських систем правління в цих країнах на сучасному етапі їх розвитку. Крім того, в контексті атиповості парламентської системи правління у Південно-

Африканській Республіці парламент може висловлювати вотум недовіри кабінету, за винятком президента. В цьому разі президент відновлює роботу урядового кабінету [21]. У подальших дослідженнях проаналізуємо інші атипові парламентські системи державного правління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Connell D. From resistance to governance: Eritrea's trouble with transition. *Review of African Political Economy*. 2011. Vol. 38. No. 129. P. 419–433.
2. Corbett J. Democracy in the Pacific Islands: Comparable Practices, Contested Meanings. *Democratic Theory*. 2015. Vol. 2. No. 2. P. 22–40.
3. Martin D. Governance in Suriname. 2001. URL: <https://publications.iadb.org/publications/english/.../Governance-in-Suriname.pdf> (last accessed: 10.04.2019).
4. Maundeni Z., Suping K. The politics of exclusion in Botswana: A creation of the independence constitutional talks. *Botswana Journal of African Studies*. 2013. Vol. 27. No. 2. P. 326–341.
5. Paeniu L. How Can Parliamentary Democracy Function More Effectively in Small Pacific Island Countries Such as Tuvalu and Nauru? *Journal of South Pacific Law*. 2012. Vol. 14. No. 2. P. 6–19.
6. Perfit J. The National Assembly. *Martin D. Governance in Suriname*. 2001. URL: <https://publications.iadb.org/publications/english/.../Governance-in-Suriname.pdf> (last accessed: 10.04.2019).
7. Thomas H. Nauru: An Experiment. *Journal of Political Inquiry*. Fall 2014. URL: http://www.jpinyu.com/wp-content/uploads/2015/01/fall_2014_-_article_6.pdf (last accessed: 10.04.2019).
8. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур мотивів і результатів / пер. з 2-го англ. вид. Київ : АртЕк, 2001. 224 с.
9. Процюк І. Глава держави в парламентських монархіях і республіках. *Форум права*. 2012. № 3. С. 579–584.
10. Процюк І. Законодавча влада у парламентській республіці. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 22–38.
11. Elgie R. The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity and contestable assumptions. *European Journal of Political Research*. 1998. Vol. 33. No. 2. P. 219–238.
12. Elgie R. Presidential Power. Glossary. URL: http://presidential-power.com/?page_id=5 (last accessed: 10.04.2019).
13. Литвин В., Романюк А. Концептуалізація і теоретична дистинкція понять «форма державного правління» та «система державного правління» у політичній науці. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. Сер. 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Вип. 20: збірник наукових праць. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2016. С. 3–12.
14. Sartori G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*: [second edition]. London : Macmillan, 1997. 217 p.
15. Шабо Ж.-Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления. *Полит. Политические исследования*. 1993. № 3. С. 155–165.
16. Медушевский А. Сравнительное конституционное право и политические институты. Москва : ГУ ВШЭ, 2002. 510 с.
17. Siaroff A. Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies. *International Political Science Review*. 2003. Vol. 24. No. 4. P. 445–464.
18. Sartori G. Neither Presidentialism nor Parliamentarism. *Linz J., Valenzuela A. The Failure of presidential democracy: Comparative perspectives*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994. Vol. 1. P. 106–118.
19. Botswana's Constitution of 1966 with Amendments through 2005. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Botswana_2005.pdf?lang=en (last accessed: 10.04.2019).
20. Eritrea's Constitution of 1997. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Eritrea_1997.pdf?lang=en (last accessed: 10.04.2019).
21. South Africa's Constitution of 1996 with Amendments through 2012. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012.pdf?lang=en (last accessed: 10.04.2019).
22. Suriname's Constitution of 1987 with Amendments through 1992. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Suriname_1992.pdf?lang=en (last accessed: 10.04.2019).
23. Marshall Islands's Constitution of 1979 with Amendments through 1995. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Marshall_Islands_1995.pdf?lang=en (last accessed: 10.04.2019).
24. Nauru's Constitution of 1968 with Amendments through 2015. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Nauru_2015.pdf?lang=en (last accessed: 10.04.2019).