

Форма правления. Понятие, основные разновидности, отличительные черты, плюсы и минусы

Айылчиев А.А.

ОФ «Бай эл», Республика Кыргызстан, Жалалабат

Макалада автор мемлекеттердің басқару нысанының өзекті даулы мәселелерін Кыргызстан Республикасында болып жатқан саяси жағдайлармен байланыстырып қарастырған. Мемлекеттің басқару нысандарының теоретикалық негіздері мемлекеттердің саяси және конституциялық тәжірибесіне негізделіп талданған. Сондай-ақ дүние жүзіндегі басқару нысандарына талдау жасалып, олардың тиімді және тиімсіз жақтары анықталған. Сонымен қатар автор Кыргызстан Республикасында болып жатқан саяси және конституциялық өзгерістерге сай мемлекеттің басқару нысанының дамуына талдау жасап, басқару нысанын анықтау барысында мемлекет алдында туындап отырған өзекті мәселелерді көтереді.

The article considers discussion issues of form of government in circumstances of political events taking place in the Kyrgyz Republic. The article analyzes the theoretical issues form of government on the basis of constitutional and political practices of the various states. The author has considered all forms of government existing at the moment in the world and highlighted the main positive and negative sides. The author also pays attention to the formation of government in the Kyrgyz Republic, and raises the problem of determining the actual form of government at this stage of statehood.

Дискуссии о том, какая форма правления является наиболее приемлемой для Кыргызстана, не умолкают даже после принятия новой редакции Конституции Кыргызской Республики на Всенародном референдуме 27 июня 2010 г.

Под формой правления подразумевают организацию верховной государственной власти, в особенности высших и центральных ее органов, структуру, компетенцию, порядок образования этих органов, длительность их полномочий, взаимоотношения с населением, степень участия последнего в их формировании [1; 390].

Основные разновидности форм правления:

1) монархия:

- абсолютная (Саудовская Аравия, Оман);
- конституционная:
 - дуалистическая (Иордания, Кувейт, Марокко);
 - парламентарная (Великобритания, Швеция, Япония);

2) республика:

- президентская (США, Бразилия);
- парламентская (ФРГ, Италия, Турция);
- полупрезидентская или президентско-парламентская (Франция), или парламентско-президентская;

3) смешанная (Малайзия).

Вкратце остановимся на каждой из вышеперечисленных форм правления.

1. **Монархия** (от гр. *топо* — единый, единственный) представляет собой такую форму правления, при которой верховная государственная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в порядке престолонаследия.

Следовательно, можно выделить 2 ключевые характеристики данной формы правления, отличающие ее от других:

- несменяемый, пожизненный характер верховной власти;
- наследственный характер власти;
- отсутствие у монарха какой бы то ни было юридической ответственности за его действия.

Для абсолютной монархии (самодержавия) характерно отсутствие парламента, сосредоточение всей государственной власти в руках одного человека — монарха.

В отношении монархии, и в особенности такой ее разновидности, как абсолютная монархия, хотелось бы привести ряд суждений Жан-Жака Руссо — крупнейшего представителя демократического ле-

вого фланга Просвещения, страстного поборника социальной справедливости, самого знаменитого писателя Франции, Европы, мира XVIII в., идейного и духовного вдохновителя Великой французской буржуазной революции, — изложенных в его знаменитом труде «Об общественном договоре, или Принципы политического права» (1762 г.).

По мнению Жан-Жака Руссо, монархия — самая мощная форма правления. В ней все пружины государственного механизма сосредоточены в одних руках. Но зато ни при какой другой форме частная воля не обладает такой большой силой. Частная воля может легко все себе подчинить и направить силу администрации во вред государству. Монархи никогда не довольствуются той властью, которую им дает любовь народа, а отдают предпочтение принципу, который приносит им непосредственную пользу. Поэтому они стремятся не к тому, чтобы народ был процветающим и грозным, а к тому, чтобы он был слаб и беден и не мог им противостоять. Главный недостаток монархии состоит в том, что при ней возвышаются обычно плуты и интриганы, которые, достигнув своими происками высоких должностей, сразу же обнаруживают перед обществом свою глупость. Исходя из изложенного выше можно сделать вывод, что у Руссо было довольно-таки отрицательное отношение к монархической форме правления.

Взгляды на абсолютную монархию великого немецкого мыслителя Иммануила Канта несколько иные. В частности, затрагивая вопрос форм правления, Кант отмечал опасность так называемого отеческого правления (*regimen paternale*), указывая, что оно является самым деспотическим из всех возможных. Под отеческим правлением Кант подразумевал абсолютизм. В своих трудах он отмечал, что подданные — это не дети, нуждающиеся в родительской опеке, а моральные личности, достойные (в законных рамках) быть свободными и самостоятельными в своих поступках.

Касаясь конституционной (ограниченной) монархии, следует отметить, что среди великих мыслителей прошлого были сторонники и этой формы правления. К примеру, Иммануил Кант в своих трудах подчеркивал, что **глава государства должен быть ограничен в своих правах**. В частности, он не должен по своему усмотрению смещать чиновника. Кант резко выступал против произвола верховного правителя в вопросе назначения на государственные должности (или лишения их). Он полагал, что деятельность правительства должна быть подчинена высшему представительному органу. Из изложенного выше как раз-таки вырисовывается некое подобие современных конституционных (ограниченных) монархий, распространенных в современной Европе.

Однако у Канта прослеживаются и определенные противоречия, так как он высказывался и в пользу республиканской формы правления тоже.

Более четкую позицию в этом вопросе занимал великий немецкий мыслитель-диалектик Георг Вильгельм Фридрих Гегель, труды которого представляют собой огромную веху в истории философской и политико-правовой мысли. Среди различных форм правления он отдает предпочтение сословно-представительной монархии, при этом считая **необходимым ограничить власть монарха законами**, чтобы тот не превратился в деспота. «Свобода, — пишет Гегель, — бывает вообще там, где господствует закон, а не произвол отдельного человека»[2; 34]. Исходя из этого представляется вполне резонным отнести и Гегеля к сторонникам конституционной (ограниченной) монархии.

Существует две разновидности **конституционной монархии**.

Дуалистическая монархия является переходной формой правления. Она свойственна странам, в которых сохранились пережитки феодализма. Для нее характерно существование двух политических учреждений — монарха и парламента, которые делят между собой государственную власть. Двойственность (дуализм) выражается в том, что монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти. Правительство при данной форме правления назначается монархом и ответственно перед ним.

В дуалистических монархиях за монархом закреплены следующие полномочия:

- исполнительная власть;
- право формировать правительство;
- право назначать и смещать ответственных перед ним министров и иных должностных лиц (руководителей местных органов власти);
- право вето;
- право неограниченного роспуска парламента.

Парламентарная монархия в настоящее время существует в целом ряде развитых стран. В ней отсутствует какой бы то ни было дуализм. Власть монарха ограничена парламентом, причем не только в сфере законодательства, но и в области государственного управления и контроля над правитель-

ством. Монарх в большей степени является номинальным главой государства. Реальная власть находится в руках правительства, возглавляемого премьер-министром, и у парламента.

В парламентарных монархиях:

- все акты монарха вступают в силу только после прохождения процедуры контрасигнатуры, т.е. предварительного письменного утверждения премьер-министром или соответствующим министром;
- правительство ответственно перед парламентом, а не перед монархом;
- назначенные монархом министры зависят от вотума доверия парламента;
- монарх имеет право отлагательного вето; лишь в отдельных случаях, предусмотренных законом, распускает парламент.

2. **Республика** (лат. *res publicum* — общее дело) представляет собой такую форму правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются посредством прямых выборов населением, либо формируются общенациональным представительным учреждением, т.е. в отличие от монархии при республиканской форме правления единственным источником власти по закону является народное большинство.

Великий итальянский мыслитель эпохи Возрождения Никколо Макиавелли, прославившийся своим знаменитым трудом «Государь», считал, что республика имеет преимущества перед монархией, «...так как в ней «больше жизненных элементов», она имеет самых различных граждан, обладающих разными способностями и благодаря разнообразию лиц, готовых и способных быть у власти, принимать и исполнять государственные решения, республика лучше адаптируется к происходящим переменам, новым обстоятельствам по сравнению с менее гибкой монархией [3; 54].

Жан-Жак Руссо также являлся сторонником республиканской формы правления, так как наилучшей формой правления считал ту, при которой должностные лица избираются народом. Общественное уважение, по его мнению, должно создаваться честностью, просвещением, опытом. Поэтому, по мнению Руссо, народное избрание гарантирует мудрость правительства.

Все мы, конечно, знаем, что на практике далеко не всегда выборность высших должностных лиц гарантирует мудрость правления. Однако, по нашему мнению, бесспорно то, что в отличие от монархии при республиканской форме правления у народа значительно больше шансов получить себе достойного правителя. При этом нужно заметить, что наследственный характер высшей государственной власти может привести конкретное отдельно взятое государство к значительным проблемам, так как правитель занимает свой пост не за свои личные качества, а по праву крови. Довольно часто в истории были случаи, когда правители, получившие свой пост по наследству, были абсолютно не способны управлять государством.

Выдающийся мыслитель и правовед эпохи французского Просвещения, один из основоположников теории разделения властей Шарль Луи Монтескье в своем труде «О духе законов» с точки зрения природы правления о республиканской и монархической формах правления писал следующее: «Я предполагаю три определения, или, вернее, три факта: **республиканское правление** — это то, при котором верховная власть находится в руках или всего народа, или части его; **монархическое**, — при котором управляет один человек, но посредством установленных неизменных законов; между тем как в **деспотическом** все, вне всяких законов и правил, — движется волей и произволом одного лица»[4; 50]. Правда, здесь следует уточнить, что в современной юридической науке деспотическое правление не является разновидностью форм правления. Данное понятие ближе к понятию «политический режим».

Как уже было отмечено выше, существуют два основных вида республиканской формы правления: президентская и парламентская республика.

Президентская — представляет собой форму правления, которая, прежде всего, характеризуется соединением в руках президента полномочий главы государства и главы правительства. Формальной отличительной особенностью (вытекающей из первой) данной формы является отсутствие должности премьер-министра.

В качестве наиболее яркого примера можно привести Соединенные Штаты Америки.

Отличительными особенностями данной формы правления являются:

- президент одновременно является и главой правительства, должность премьер-министра отсутствует;
- внепарламентский метод избрания президента;

- внепарламентский метод формирования правительства;
- отсутствие ответственности правительства перед парламентом;
- отсутствие у президента права роспуска парламента.

Недостаток президентской формы правления — весьма благоприятные юридические предпосылки для сосредоточения в руках президента гигантских полномочий. А это, в свою очередь, как известно, может привести к серьезным перекосам и нежелательным последствиям в управлении государством.

В качестве преимущества указанной формы правления можно назвать отсутствие у президента права роспуска парламента, что, в свою очередь, снимает угрозу досрочных парламентских выборов, которые являются обычно практикой для парламентских республик. В этом смысле президентская форма правления более стабильна.

Кроме того, в качестве одного из преимуществ данной формы правления (прежде всего над парламентской) можно отметить более быстрый и оперативный порядок принятия управленческих решений, в том числе наиболее важных для государства.

Парламентская форма правления характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность за свою деятельность. Формальной отличительной особенностью парламентарной республики является наличие должности премьер-министра.

Такая форма правления довольно-таки характерна для стран Западной Европы, классические представители которой — Федеративная Республика Германии и Италия.

Выделяются следующие отличительные особенности данной формы правления:

- избрание президента парламентом либо особой коллегией, создаваемой на основе парламента;
- наличие должности премьер-министра;
- наличие процедуры контрасигнатуры, т.е. предварительного письменного утверждения всех актов президента премьер-министром либо соответствующим министром (за исключением актов президента по назначению премьер-министра и членов правительства), необходимой для вступления указанных актов в силу;
- ключевая роль парламента, а именно партии большинства либо коалиции партий, прошедших в парламент, в формировании правительства (участие президента в этом процессе чисто номинальное);
- наличие ответственности правительства перед парламентом;
- наличие у президента права роспуска парламента;
- в отдельных парламентских республиках министры чаще всего являются одновременно и парламентариями.

Получается, что в парламентских республиках полномочия президента существенно ограничены, и он только номинально исполняет роль главы государства, а ключевая роль в стране отдана правительству, возглавляемому премьер-министром, а также парламенту. В этом аспекте парламентская республика схожа с парламентарной монархией. Отличие заключается в том, что в одном случае роль номинального главы государства исполняет избираемый президент, а в другом — наследственный монарх.

Преимущество данной формы правления — она не способствует консолидации всей полноты государственной власти в руках одного человека либо узкой группы лиц. В результате значительно сокращается возможность узурпации государственной власти, установления авторитарного режима. В этом смысле данная форма правления более демократична.

В парламентских республиках глава исполнительной власти — премьер министр и его кабинет — назначаются и контролируются парламентом. Кроме того, такая форма правления близка кыргызскому народу исторически. У кыргызов за последние 4–5 столетий не было единого общекрыгызского лидера (хана), какими были в свое время Манас, Барсбек и Мухаммед-кыргыз (Тагай бий). Последним из таких общекрыгызских лидеров был Мухаммед-кыргыз (Тагай бий), живший в конце XV–начале XVI вв.

После этого все ключевые для кыргызского народа вопросы решались на курултаях кыргызских племен и родов, в том числе такие, как вопросы войны и мира, заключение союзов и соглашений с другими народами и государствами, установление новых правил. При этом следует отметить, что даже в периоды наличия в нашей истории указанных выше общенациональных лидеров наиболее клю-

чевые для народа вопросы также решались на курултаях. В какой-то мере такие проявления самоорганизации народа, характерные для кыргызов, можно расценить как первичные предпосылки для возникновения парламентаризма.

Недостатки данной формы правления:

- в отдельных странах, в частности в Италии, данная форма считается нестабильной, что, прежде всего, выражено в частой смене правительства;
- при данной форме правления довольно-таки низкая оперативность принятия важных государственных решений, которая обусловлена более сложными и продолжительными процедурами.

Все мы прекрасно знаем, насколько негативной является частая смена правительства. Тот же Макиавелли, к примеру, считал, что частая смена правительства в плохо устроенных республиках ведет к «беспорядочному своеволию». Однако, как известно, такое явление может быть характерным не только для парламентских республик, но и для других разновидностей республиканской формы правления. Об этом чуть ниже.

Полупрезидентская (президентско-парламентская или парламентско-президентская) республика. Для такой разновидности республиканской формы правления характерно смещение элементов президентской и парламентской форм правления. Поэтому их нередко называют смешанными, или промежуточными, республиканскими формами правления.

Говоря о данной форме правления, чаще всего в качестве примера вспоминают Францию. При этом нельзя не отметить, что плоды такой формы правления граждане Кыргызстана имели возможность ощутить на себе практически весь период времени с момента обретения нашей республикой независимости.

Характерные особенности данной формы правления:

- одновременное наличие должности президента, не входящего ни в одну из ветвей власти, и должности премьер-министра, возглавляющего исполнительную власть;
- всенародное избрание президента;
- наличие ответственности правительства перед парламентом;
- наличие у президента права роспуска парламента.

Одним из недостатков данной системы является то, что президент наделен достаточно большими полномочиями и не несет практически никакой ответственности, за исключением процедуры импичмента. В большинстве своем за те или иные просчеты в управлении страной несут ответственность премьер-министры, которые периодически выступают в роли крайних. Такое явление мы имели возможность воочию наблюдать все 19 лет существования независимого Кыргызстана. Именно премьер-министры постоянно становились крайними в кризисных ситуациях, обусловленных не в последнюю очередь несвоевременными либо неправильными управленческими решениями, за которые должны были нести личную ответственность не только премьер-министры, но и другие высшие должностные лица. Однако они раз за разом такой ответственности избегали, предъявляя народу в качестве «козлов отпущения», или «громоотводов», то одних, то других премьер-министров, а вместе с ними и правительства, которые они возглавляли. Получается, что такое положение дел при данной форме правления выгодно прежде всего президентам данных республик, оно позволяет им, образно говоря, постоянно выходить «сухими» из воды.

3. Смешанная форма правления — сочетает в себе элементы как монархии, так и республики. Встречается довольно-таки редко. Различные элементы, которые сочетаются в ней, порою бывают крайне противоречивыми. Яркий пример — форма правления в Малайзии, а именно редкая разновидность конституционной монархии — **выборная (избирательная) монархия**. Монарх получает свою власть не в порядке престолонаследия, а избирается сроком на 5 лет (в порядке очередности) Советом правителей, состоящим из правителей, входящих в федерацию 9 монархических государств.

В целом, подытоживая отмеченное выше, выделим ряд мыслей Никколо Макиавелли о формах правления в целом. В частности, он полагал, что не существует абсолютно хорошей, идеальной, как и абсолютно плохой государственной формы. По его мнению, правильность и совершенство правильных государственных форм относительны. Это напрямую связано как с конкретными жизненными обстоятельствами, историческими задачами и ситуациями, так и с конкретными людьми, их определенным сочетанием, их интересами и возможностями. Макиавелли рекомендовал обращать внимание на социальные, нравственные, социально-психологические аспекты жизни народа и учитывать их при

выработке наиболее оптимальных государственных форм. Считаю мнение великого итальянского мыслителя по данному вопросу обоснованным и заслуживающим внимания.

Список литературы

1. *Лазарева В.В.* Общая теория государства и права: Учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2007. — 694 с.
2. *Кедров Б.М., Богуславский В.М.* Гегель. Политические произведения. — М.: Наука, 1978. — 340 с.
3. *Ударцев С.Ф., Макиавелли Н.* Государь (Il Principe): Пер. с итал. Роговина С.М. — Алматы: Жеті жарғы, 2004. — 190 с.
4. *Азаркин Н.М.* Монтескье: (Фр. мыслитель, юрист) Из истории политической и правовой мысли. — М.: Юрид. лит., 1988. — 254 с.

Репозиторий Қарғу