

УДК 340.12

І.В. ПРОЦЮК, канд. юрид. наук, доц., Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ГЛАВА ДЕРЖАВИ В ПАРЛАМЕНТСЬКИХ МОНАРХІЯХ І РЕСПУБЛІКАХ

Ключові слова: інститут президентства, правовий статус, парламентська республіка, парламентська монархія, взаємодія органів влади, повноваження, поділ державної влади

В умовах розбудови правової держави, якою проголошено Україну, інститут президентства в системі органів державної влади – досить нове політичне явище, що потребує детального правового аналізу. Для забезпечення стабільності конституційного ладу, узгодженого функціонування державного механізму, авторитетного представництва держави в міжнародних відносинах інститут президентства на сучасному етапі є об'єктивно необхідним [1, с.3]. Існуючі системи та моделі президентської влади суттєво відрізняються за обсягом своїх функцій і повноважень, проте вони володіють регіональними, внутрішньо зумовленими, системними характеристиками, що робить можливим проведення порівняльного дослідження юридичної форми глави держави на інституційному рівні [2, с.3; 3; 4]. Метою цієї статті є аналіз місця інституту президента в системі органів державної влади в парламентських формах правління.

Питання організації та функціонування органів державної влади, їх структури, принципів, методів і форм державного управління, взаємозалежності та самостійності гілок влади, формування національної державності, конституційного устрою суспільства, правового регулювання, створення цілісної системи влади вже досліджувались вітчизняними вченими, такими як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.С. Братков,

Ф.Г. Бурчак, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, Є.В. Додін, В.О. Заросило, В.В. Копейчиков, К.Б. Левченко, Н.Р. Нижник, Ю.М. Тодика, Н.Г. Плахотнюк, В.Ф. Погорілко, В.І. Мельниченко, О.Ф. Фрицький, В.А. Шатіло, В.Д. Яворський, О.Н. Ярмиш тощо.

Звертаючись до означеного питання, перш за все, слід наголосити на такій вихідній тезі: з погляду реалізації принципу поділу державної влади сучасні парламентські монархії не відрізняються від парламентських республік. Такі монархії в умовах сьогодення вважаються демократичними державами, в яких реалізовані на практиці такі демократичні принципи, як виборність, підконтрольність і підзвітність влади народу. Монарх виступає своєрідним історичним атрибутом цих суспільств, батьком нації, сприяє повазі до власної державності. Займаючи позицію надпартійних і надполітичних конфронтацій, суверен виступає символом національної єдності й історичного минулого країни [2, с.698]. Для парламентської монархії властиво, що монарх не має реальних повноважень з управління державою. Щодо нього діє формула: «монарх царює, але не править». Він не одержує заробітної плати, а кошти на його утримання і його родини щорічно виділяються державним бюджетом, що йменується «цивільний лист» [6, с.146].

Монарх скріплює своїм підписом усі найважливіші акти державні і законодавчі, але правом вето щодо прийнятих парламентом законів він не володіє. При цьому повноваження монарха обмежуються формальною перевіркою правильності оформлення нормативного акта. Впливати на матеріальний зміст того чи іншого документа він, як правило, не може. Відповідно до цього, а також з урахуванням принципу «монарх не є відповідальним» його підпис обов'язково має потребу в контрастнації, тобто попередньо він має бути скріплений підписом прем'єр-міністра або відповідального міністра. Тим самим глава уряду або міністр беруть на себе відповідаль-

ність за даний акт монарха. На практиці всі акти монарха готує уряд. Одразу ж зазначимо, що саме юридичну безвідповідальність монарха вважають однією з ознак, притаманних монархії. В Іспанії – парламентській монархії – рішення короля скріплюються підписом голови уряду й за необхідності – відповідного міністра. У Японії – теж парламентській монархії – всі свої дії, що стосуються державних справ глава держави – імператор повинен погоджувати і схвалювати з Кабінетом міністрів (урядом).

На відміну від глави держави в президентських республіках, президент у парламентських, як правило, не має у своєму розпорядженні реальної виконавчої влади, а його правовий статус значною мірою нагадує статус монарха парламентської монархії. Повноваження президента (за винятком суто представницьких) тут зазвичай здійснюються зі згоди й за ініціативою уряду. Наголосимо, що реальна зовнішньополітична прерогатива глави держави зводиться тут в основному лише до формального представництва своєї країни в міжнародних зносинах. Як відзначає на прикладі Німеччини К. Хессе, «зовнішня політика залишається справою федерального уряду, а визначення основних її положень – справою федерального канцлера» [7, с.311].

Обсяг повноважень монарха в різних країнах з парламентарною формою правління неоднаковий. Він варіюється від практично повного відсторонення монарха від участі в державній діяльності і зведення їх до функцій зовнішнього представництва (Швеція) до наділення більш широкими повноваженнями (Іспанія, де король згідно з Конституцією 1978 р. є головнокомандувачем іспанської армії). Повноваження монарха можуть містити в собі і деякі, так би мовити, резервні, (так звані «сплячі») прерогативи на випадок можливих політичних криз (Великобританія, Бельгія, Нідерланди).

Особливою рисою республіки вважають можливість дострокового припинення повно-

важень представників державної влади. Однак, наприклад, у європейських монархіях за рішенням парламенту передбачено відставку уряду й навіть відсторонення від влади монарха. У конституціях більшості європейських парламентських монархій передбачається відсторонення монарха від виконання своїх повноважень у разі виявленої нездатності до управління. Як правило, після того, як монарх буде здатен виконувати свої обов'язки, він може бути поновлений у своїх правах. У всіх цих випадках відповідні рішення приймає парламент. Так, у 1989 р. був відсторонений від посади, а потім поновлений у правах король Бельгії Бодуен. Формальним приводом до цього послужила його відмова підписати закон про легалізацію абортів [8, с.180].

Також неможливо пояснити сутність сучасної парламентської монархії і республіки твердженням про те, що при монархічній формі правління джерелом влади і її носієм виступає монарх при республіканській – джерелом влади оголошується народ, а її носієм – виборні державні органи [9, с.183]. У конституціях низки європейських парламентських монархій стосовно джерела влади або суверенітету говориться зворотнє. Можна повністю погодитися з тими державознавцями, які вважають, що основне розходження між монархією (уточнимо – обмеженою парламентською) і республікою (в даному контексті – парламентською) полягає у способі й умовах заміщення поста глави держави – монарха в монархії й президента в республіці, тобто у «формальному походженні владних повноважень глави держави» [10, с.438]. Якщо монарх володарює за власним правом, визначеним у порядку престолонаслідування, то президент здійснює свої повноваження на підставі мандата, отриманого за результатами виборів [11, с.60]. У парламентських республіках він, як правило, не одержує свій мандат безпосередньо від народу, не будучи його прямим представником. Проте навіть й у цьому аспекті спостерігається зближення парла-

ментських монархій і республік. Це проявляється в тому, що довічний строк правління монарха при парламентській формі державного правління вже не є абсолютним правилом. Спадкування поста глави держави в європейських парламентських монархіях теж відбувається не довільно. При перериванні правлячої династії питання щодо монарха зазвичай вирішується парламентами цих країн.

Незважаючи на різні способи заміщення поста глави держави, його повноваження в парламентській республіці й у парламентській монархії практично однакові. Назвемо для порівняння повноваження короля Іспанії і президента Італії. Король Іспанії а) підписує й обнародує закони, б) скликає й розпускає парламент, в) призначає вибори до нього, г) призначає референдум, д) пропонує кандидата на пост голови Уряду, е) за поданням останнього призначає на посаду його членів і звільняє їх з посади, є) призначає на цивільні й військові посади, ж) нагороджує орденами і присвоює почесні звання, з) є Верховним головнокомандувачем збройних сил, и) здійснює право помилування, і) призначає послів та інших дипломатичних представників (іноземні представники, до речі, акредитуються при ньому), й) підписує міжнародні договори від імені держави.

Президент Італії а) промульгує закони, б) призначає вибори палат парламенту, в) призначає народний референдум, г) призначає посадових осіб держави д) дарує відзнаки Республіки, е) є командувачем збройних сил, є) може дарувати помилування, ж) акредитує і приймає дипломатичних представників, з) ратифікує міжнародні договори, и) заслухавши голів палат парламенту, може розпустити обидві палати або одну з них, і) призначає голову Ради міністрів (уряду) і за його пропозицією – міністрів.

Подібні повноваження глави держави закріплені також у конституціях інших держав з парламентською формою державного правління. У дійсності ж його реальні повнова-

ження при парламентських формах значно вужче.

Можна повністю погодитися з тими державознавцями, які вважають, що основне розходження між монархією (уточнимо – обмеженою парламентською) і республікою (в даному контексті – парламентською) полягає у способі й умовах заміщення поста глави держави – монарха в монархії й президента в республіці, тобто у «формальному походженні владних повноважень глави держави» [10, с.438]. Якщо монарх володарує за власним правом, визначеним у порядку престолонаслідування, то президент здійснює свої повноваження на підставі мандата, отриманого за результатами виборів [11, с.61]. У парламентських республіках він, як правило, не одержує свій мандат безпосередньо від народу, не будучи його прямим представником. Проте навіть й у цьому аспекті спостерігається зближення парламентських монархій і республік. Це проявляється в тому, що довічний строк правління монарха при парламентській формі державного правління вже не є абсолютним правилом. Спадкування поста глави держави в європейських парламентських монархіях теж відбувається не довільно, а в суворо окреслених конституційними нормами рамках (наприклад, датський закон про престолонаслідування 1953 р., шведський акт про престолонаслідування 1810 р., які є складниками конституцій Данії і Швеції). При перериванні правлячої династії питання щодо монарха зазвичай вирішується парламентами цих країн. Так, відповідно до § 48 Конституції Норвегії, якщо королівська династія вичерпається, а престолонаслідника не буде призначено, новий король або королева обирається стортингом (парламентом).

На відміну від парламенту (або ж його нижньої палати), депутати якого обираються безпосередньо народом, президент обирається парламентським шляхом – або парламентом, або за його участю, але у всякому разі не всенародно. Типовим є обрання президента

безпосередньо парламентом (Албанія, Угорщина, Латвія, Молдова, Словаччина, Туреччина, Чехія, Греція, Угорщина, Мальта, Ізраїль та ін.), і його влада вважається нібито похідною від парламенту, що теоретично не повинно давати можливості главі держави протиставляти себе цій представницькій установі. Виняток із цього загального правила становлять Болгарія й Австрія, де президент обирається на всенародних виборах. Президент може обиратися й особливою колегією. У ФРН він обирається спеціально скликаними Федеральними зборами, які складаються із членів Бундестагу (нижньої палати парламенту) і рівного числа членів, яких обирають народними представництвами земель (суб'єктів ФРН) на засадах пропорційності.

Найважливіша відмінність парламентської моделі організації державної влади від президентських і змішаних полягає не у способі заміщення посади глави держави, а у способі формування й відповідальності уряду, який у державах із цією формою державного правління формується парламентом, точніше, партією (або коаліцією партій), що володіє більшістю місць у ньому (або в нижній палаті при двопалатній структурі парламенту). Ось чому на парламентських виборах виборці голосують фактично і за майбутній уряд [12, с.94].

Усі ці пояснення підкреслюють специфіку парламентських країн: і президент, і уряд формуються парламентом, але виступають як відносно незалежні від нього інститути. Сутність бікамералізму парламенту в парламентських країнах відрізняється тим, що за наявності парламентської відповідальності уряду, а також права розпуску парламенту в президента в рамках взаємовідносин між гілками влади (законодавчою й виконавчою) можна вести мову про нерівність палат парламенту: у випадку бікамеральної структури останнього уряд формується з урахуванням розкладу політичних сил тільки в нижній палаті.

Незважаючи на те, що в багатьох парламентських монархіях і республіках глава держави

призначає главу уряду й міністрів, у дійсності ж склад уряду визначається розміщенням політичних сил у парламенті. Те ж саме можна сказати і про затвердження законів главою держави, і про право його вето на закони, прийняті парламентом. Як зазначає М. Марченко, що у парламентській монархії закони приймаються парламентом і затверджуються монархом. Однак ця прерогатива, як і більшість інших його повноважень, є формальною. У силу сформованої політичної практики й конституційних звичаїв монарх, як правило, не відмовляється від підписання прийнятих парламентом законопроектів [9, с.185]. У парламентській республіці право вето, як пише А. Мішин, – «німецьке повноваження, неспроможне знаряддя, застосовуване вкрай рідко, та й то лише за вказівкою уряду» [13, с.166]. У деяких країнах з парламентською формою державного правління розглянуті нами повноваження глави держави обмежуються конституційно. Так, за складовою частиною Конституції Швеції – Формою правління 1974 р. – глава держави (король) не формує уряд навіть формально; ці повноваження цілком належать Риксдагу (парламенту). Король взагалі не має права вето стосовно прийнятих парламентом законів.

Глава держави призначає дату виборів у парламент, скликає парламент на сесії, підписує й публікує закони, володіє правом вето. Він вправі достроково розпустити парламент і призначити нові вибори, але здійснення цього повноваження президентом, як і більшості інших, знаходиться під контролем уряду. Разом з повноваженнями, що дозволяють главі держави впливати в загальних рисах на законодавчу діяльність парламенту, він досить часто наділяється також правом видавати власні нормативні акти. У країнах з парламентними формами такі повноваження реалізуються тільки за згодою уряду, який несе за них відповідальність. Наприклад, президент Індії згідно зі ст.123 Конституції (1950 р.) вправі видавати укази під час перерви в робо-

ті парламенту. Його указ має таку ж силу, що й парламентський акт, але повинен бути представлений палатам парламенту і вступає у дію по закінченні 6-ти тижнів з моменту скликання останнього, якщо до цього часу обидві палати не приймуть резолюцію, що скасовує його. Отже, в умовах нормального, стабільного функціонування державного механізму в країнах з парламентською формою державного правління глава держави може лише у загальному вигляді впливати на схвалені рішення через авторитет свого поста, діючи, як правило, згідно з указівками уряду. Як це не парадоксально, але брак у президента в парламентських республіках вагомої, значущої політичної влади може бути деякою мірою підґрунтям його сили, що виявляється в духовному впливі на політику суспільства, здатності «втілювати в собі те, що об'єднує всіх» [14, с.238].

Як бачимо, місце й роль глави держави в державному механізмі при всіх парламентських формах правління визначаються фактично однаково, але уряди в таких країнах суттєво різняться між собою. Розходження ці зумовлені партійним складом уряду, що, у свою чергу, залежить знову ж від розстановки політичних сил у парламенті, рівня культури, історичних традицій тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. О. Рибалка ; Акад. упр. М-ва внутр. справ. – К., 2009. – 18 с.
2. Волощук О. Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. Т. Волощук ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
3. Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України : автореф.

дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С. А. Агафонов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.

4. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н. Г. Плахотнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.

5. The new Encyclopædia Britannica in 30 volumes, the 15th edition / Encyclopædia Britannica, Inc., William Benton, Publisher, 1943-1973, Helen Hemingway Benton, Publisher, 1973-1974 / Chicago/London/Toronto/Geneva/Sydney/Tokyo/Manila/Seoul.

6. Терещук М. М. Різновиди монархічної форми правління: порівняльна характеристика / М. М. Терещук // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2007. – Вип. 38. – С. 145-146.

7. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе ; пер. с нем. Е. А. Сидоровой. – М. : Юрид. лит., 1981. – 368 с.

8. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран / К. В. Арановский. – М. : Юрайт-М, 2001. – 640 с.

9. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2006. – 760 с.

10. Тихонова Є. А. Парламентська республіка // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4. Н-П. – С. 438-439.

11. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. – М. : Издательский дом Артикул, 1997. – 352 с.

12. Marshall G. Ministerial responsibility / G. Marshall. – Oxford [England] ; New York : Oxford University Press, 1989. – 174 p.

13. Мишин А. Л. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. Л. Мишин. – М. : Юриспруденция, 1993. – 225 с.

14. Государственное право Германии : сокр. пер. нем. семитомного издания / отв.

ред. Б. Топорнин и др.] ; РАН, Институт госу- | [Н. Ахтенберг и др.] – [Б. м.] : [б.в.], 1994. –
дарства и права. – М., 1994. – Т. 1. < > / 311 с.

Процюк І. В. Глава держави в парламентських монархіях і республіках / І. В. Процюк // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 579–584 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12pivmir.pdf>

Виявляються основні риси інституту Президента, визначені особливості правового статусу Президента в державах, що мають форму правління парламентська республіка або парламентська монархія, обсяг повноважень глави держави й способи забезпечення їх реалізації.

Процюк И.В. Глава государства в парламентских монархиях и республиках

Виявляються основні риси інституту Президента, визначені особливості правового статусу Президента в державах, що мають форму правління парламентська республіка або парламентська монархія, обсяг повноважень глави держави й способи забезпечення їх реалізації.

Protsyuk I.V. The Head of State in Parliamentary Monarchies and Republics

The paper identifies the main features of the institution of the presidency, identified features of the legal status of the President in the states with a parliamentary republic form of government or parliamentary monarchy, the volume of presidential powers and means to ensure their implementation.