

## **I. Г. АЛЕКСЄЄНКО. ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ШЛЯХ ДО УНІФІКАЦІЇ МОНАРХІЇ ТА РЕСПУБЛІКИ**

*Розглядаються спільні риси та розбіжності у політико-правовій взаємодії інститутів державної влади в системах республіканської та монархічної форм правління в сучасній об'єднаній Європі. Вказується на уніфікаційний характер правового забезпечення політичного статусу глави держави в умовах парламентської демократії.*

**Ключові слова:** монарх, право успадкування, президент, республіка, парламентська монархія, прем'єр-міністр.

*Рассматриваются общие черты и различия в политико-правовом взаимодействии институтов государственной власти в системах республиканской и монархической форм правления в современной объединенной Европе. Указывается на унификационный характер правового обеспечения политического статуса главы государства в условиях парламентской демократии.*

**Ключевые слова:** монарх, право наследования, президент, республика, парламентская монархия, премьер-министр.

*Article studies the general lines and divergences in the politician-legal interaction of institutes of the government in systems of republican and monarchic forms of board in modern incorporated Europe. It is underlined on standardization character of legal maintenance of the political status of the head of the state in the conditions of parliamentary democracy.*

**Key words:** the monarch, the right of succession, the president, republic, a parliamentary monarchy, the prime minister.

Тенденції розвитку форм правління в країнах розвинутої демократії становлять значний теоретичний та практичний інтерес. З точки зору пріоритетів розвитку сучасної політичної науки форми правління є правовим підґрунтям правил політичної гри, які склалися століттями. На сучасному етапі відбувається втрата чіткого розмежування між предметними сферами теорії держави та права та власне політології як сукупності дослідницьких дисциплін. Тому форма правління, яка донедавна розглядалася як статична структура, яка формалізує політичний та державно-управлінський процеси набуває нового наукового значення. Оскільки політико-інституційна взаємодія ґрунтується на національних нюансах, то в сучасний період стає зрозумілим (особливо, якщо брати до уваги політичну історію пострадянських держав), що норми права, закладені у конституційних актах, та які регламентують владні відносини, можуть бути джерелом змін політичного процесу. Зокрема, форма правління може стати чинником інтенсифікації політичних дій, а не лише фіксатором де-юре стану, який склався де-факто. З точки зору політичної прагматики існує необхідність аналітичної розробки напрямків еволюції форм правління з метою обґрунтування її нового значення. Приклади країн, які входять до Європейської спільноти є актуальними для сучасної України. Вони вказують, що незалежно від поваги до традицій та установлених норм політичної поведінки, форми правління стають динамічними утвореннями, які ідентифікують сучасні європейські країни як парламентські демократії. Модель домінування законодавчої влади над виконавчою та залежність

політичних рішень від балансу сил парламентської більшості та опозиції стають ознаками сучасних європейських політій в більшій мірі, ніж назва голови держави – монарх чи президент. Оскільки обидві посади є лише номінальними за обсягом повноважень, то актуальним стає питання розбіжностей та спільних рис між республіканською та монархічною моделями.

Роботами, в яких започатковано розв'язання даної проблематики та на які спирається автор є роботи вітчизняних авторів Я.О. Бариська<sup>1</sup> та С. К. Бостан<sup>2</sup>. Так, Я.О. Бариська розглядала загальнотеоретичні аспекти форма державного правління в сучасних умовах, тоді як С.К. Бостан вивчав теоретико-правові засади форми правління сучасної держави. Зарубіжні вчені Дж. Лейн<sup>3</sup> та Б. Лі<sup>4</sup> досліджували, відповідно, питання взаємозв'язку конституціоналізму та політичної теорії та специфіку конституціоналізму в умовах глобалізації. Водночас, залишаються нерозглянутими такі важливі аспекти сучасного стану та перспектив розвитку форм правління у сучасній Європі, як політико-правові механізми взаємодії урядів та парламентів, прийняття ними стратегічних політичних рішень.

На території сучасної Європи до числа монархій належить 12 країн. До цього числа входять: Андорра, Бельгія, Ватикан, Великобританія, Данія, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Монако, Нідерланди, Норвегія, Швеція. У переліку Ватикан та Ліхтенштейн є абсолютними монархіями. Серед республік ЄС – 15 держав, з яких 14 з упевненістю можна віднести до парламентських республік. Сучасні парламентські монархії, віддаючи данину політичній традиції і підтримуючи повагу громадян до держави, фактично мало відрізняються від республік – другої основної форми правління. У республіках джерелом влади є народна більшість, вищі органи держави обираються громадянами.

Головною відмінною рисою парламентської республіки сучасної об'єднаної Європи є утворення уряду на парламентській основі (звичайно парламентською більшістю) і його формальна відповідальність перед парламентом. Він здійснює стосовно уряду низку функцій: формує уряд і підтримує його програму; видає закони, ухвалені урядом до виконання; вотає (затверджує) державний бюджет, чим встановлює фінансові рамки діяльності уряду; здійснює контроль над урядом і у випадку необхідності може виразити йому вотум недовіри, який спричиняє або відставку уряду, або розпуск парламенту й проведення дострокових виборів; критикує урядову політику, представляє альтернативні варіанти урядових рішень і всього політичного курсу. Уряд має виконавчу владу, а нерідко й законодавчу ініціативу, а також право клопотання перед президентом про розпуск парламенту. (Такі клопотання президент зазвичай задовольняє.) У більшості країн, як доводить аналіз конституцій, членство в уряді поєднується із збереженням депутатського мандата<sup>5</sup>. Це дозволяє залучати в уряд не тільки лідерів правлячих партій, але й інших найбільш впливових депутатів парламентської більшості і контролювати парламент, маючи одночасно масову партійну підтримку. Хоча керівник уряду (прем'єр-міністр, канцлер<sup>6</sup>) офіційно не є главою держави, реально він – є першою особою в політичній ієрархії. Президент є менш впливовою посадою. Він може обиратися або парламентом, або безпосередньо народом. Його політична вага майже не залежить від характеру виборів і звичайно обмежується представницькими функціями, мало чим відрізняючись від функцій глави держави в парламентських монархіях.

Головна різниця між монархією та республікою в сучасній Європі полягає в наступному: монархічна форма держави означає, що влада в державі належить вищому носію державної влади на основі його власного права.

У монархії голові держави надане остаточне рішення з усіх найважливіших державних актів. Народ формально не має, згідно законодавства, політичної влади, або володіє нею незначною мірою. Народ у сучасній європейській монархії (формально, як вважає Є. Вятр<sup>7</sup>) або цілком усунутий від управління, або бере участь у ньому лише в обмеженому обсязі. Іншим є становище в республіці. Під сучасною європейською республікою ми будемо розуміти таку форму правління держави, де влада належить самому народу (як суверену)<sup>8</sup>. У республіці сам народ прямо або за посередництвом обраних ним представників управляє державою і вирішує всі найважливіші державні справи. В цьому полягає основна конституційно-правова розбіжність між монархічною і республіканською державами в сучасному Європейському Союзі.

Політико-правовий статус монарха як голови держави відрізняється наступними трьома особливостями. По-перше, влада монарха юридично вважається такою, що не походить, як вказує Г. Дрюрі, від жодної іншої влади, державного органу або виборчого зібрання<sup>9</sup>. По-друге, пост глави держави в умовах монархії передається в порядку спадкування. Іншими словами, посада глави держави належить монархові за правом народження. Влада переходить від монарха до спадкоємця на основі біологічних кровно споріднених зв'язків. По-третє, влада монарха носить, як правило, не фіксований за часом характер. Монарх обіймає свою посаду довічно і юридично не може бути відсторонений, зміщений з поста глави держави, як вказує Б. Геддіс, до кінця своїх днів<sup>10</sup>. Влада монарха, як вже зазначалося, є спадковою. Порядок успадкування престолу встановлюється конституціями та спеціальними законами, але може регулюватися релігійними нормами або нормами звичаєвого права. У Європі, згідно Дж. Лейна, на сучасному етапі існують чотири системи успадкування трону: салічна, австрійська, кастильська й шведська<sup>11</sup>.

Салічна система припускає, що успадкування престолу здійснюється винятково по чоловічій лінії. Австрійська система припускає, що жінка може стати монархом тільки лише у випадку припинення всіх ліній і ступенів чоловічого споріднення. Кастильська система надає перевагу чоловічій статі, хоча й не виключає сходження жінки на престол. Шведська система передбачає, що чоловіки і жінки успадковують престол на рівних підставах.

Конституції або державно-правові звичаї всіх монархічних країн наділяють главу держави правом брати участь у формуванні уряду. Ступінь цієї участі варіюється в окремих країнах досить значно. Поряд з формуванням уряду монарх, як правило, бере активну участь і у формуванні державного апарату. Конституції закріплюють право монарха призначати цивільних і військових службовців<sup>12</sup>. У Великобританії відповідно до конституційних угод король (королева) призначає кандидатів на вищі державні посади, включаючи посади губернаторів, дипломатів, суддів.

У переважній більшості монархічних держав монархи є верховними головнокомандуючими збройними силами. Це положення також, як правило, фіксується в основних законах. Реальні повноваження монарха в сфері керівництва армією можуть серйозно варіюватися залежно від конкретної соціально-політичної ситуації в тій або іншій країні, від історичних традицій, форми правління й безлічі

інших факторів.

Наприклад, у Великобританії англійська фінансова олігархія у свій час обмежила контроль короля над збройними силами<sup>13</sup>. Йому було заборонено мати в мирний час сухопутну армію. У межах королівської прерогативи залишилося, однак, регулювання внутрішньої організації армії. Під юрисдикцією короля перебуває також право розпоряджатися військово-морськими і військово-повітряними силами та право визначати їхню чисельність. Підкреслює традиційність інституту монархії також те, що у переважній більшості європейських монархій королі, як правило, є військовими фахівцями та отримують освіту в привілейованих військових школах<sup>14</sup>. Але під час військових дій прийняття ними важливих рішень обмежене. У більшості парламентських монархій конституції надають главі держави право оголошення війни й встановлення миру<sup>15</sup>. При цьому рішення монарха залежить, як правило, від волевиявлення законодавчого органу.

Судові прерогативи глав держав також відрізняються певною формальністю, що дозволяють стверджувати про тенденцію до уніфікації республіканської та монархічної форм правління. У сфері судової влади монарх має право звільнити від покарань, призначених суддями, або пом'якшувати ці покарання, за винятком тих, які призначені міністрам та керівникам інших урядових відомств<sup>16</sup>. Монарх може здійснювати право помилування відповідно до закону, яке не передбачає загальних амністій.

Стан системи стримувань та противаг в парламентських республіках незначною мірою відрізняється від монархічних. Парламентська республіка характеризується проголошенням у конституції принципу верховенства парламенту, перед яким уряд несе політичну відповідальність за свою діяльність. Формальною відмінною рисою парламентської республіки є наявність посади прем'єр-міністра. У парламентській республіці уряд формується тільки парламентським шляхом із числа лідерів партії, які мають більшість в нижній палаті. Сучасна республіканська форма правління характеризується низкою рис, і насамперед тим, що на відміну від монарха президент отримує свою владу в результаті обрання і здійснює її протягом певного терміну, встановленого в конституційному порядку<sup>17</sup>.

Головна відмінна ознака сучасної парламентарної монархії в ЄС (яка наближає її за формою правління до республіки) – політична відповідальність уряду перед парламентом (нижньою палатою) за свою діяльність. Якщо парламент (нижня палата) висловлює уряду недовіру або відмовляє у довірі, уряд повинен піти у відставку або повинен бути звільнений монархом<sup>18</sup>. Однак зазвичай ці повноваження парламенту врівноважується правом уряду запропонувати монархові розпустити парламент (нижню палату) і призначити нові вибори для того, щоб конфлікт між законодавчою і виконавчою владою вирішив народ: якщо він підтримає уряд, то в результаті виборів у парламенті утвориться більшість із його прихильників, якщо ж виборці з урядом не згодні, то і склад парламенту буде відображати електоральні настрої, а уряд буде змінено. Така система відносин між монархом, парламентом і урядом характеризує парламентарний режим, або парламентаризм. Однак цей державно-політичний режим діє тільки за умови, якщо в парламенті жодна політична партія не має абсолютної більшості й не може сформувати однопартійний уряд. Така ситуація традиційно існує, наприклад, у Данії і Нідерландах<sup>19</sup>. Статус монарха в ЄС за рівнем повноважень та можливостями прояву політичної волі невеликою мірою відрізняється від статусу прези-

дентів європейських парламентських республік. Зокрема, президент Італії обирається парламентом за участі делегатів від кожної області країни (ст. 63). Він є головою держави й представляє національну єдність (ст. 87). Жоден акт Президента є недійсним, якщо він не контрасигнований міністрами, які запропонували даний закон, які є відповідальними за цей акт (ст. 89). Президент призначає Голову Ради міністрів і за його пропозицією міністрів (ст. 92)<sup>20</sup>. Уряд одержує довіру обох палат парламенту й кожна із цих палат може виразити йому недовіра (ст. 94) і таке інше. У Німеччині президент також обирається Федеральними зборами, у яке входять члени Бундестагу та представники земель (ст. 54); він не входить ані до складу уряду, ні до законодавчого органу ФРН або певної землі (ст. 55); його акти контрасигнуються Федеральним канцлером або компетентним міністром (ст. 59). Федеральний канцлер як голова уряду обирається бундестагом за пропозицією президента (ст. 63)<sup>21</sup>; федеральні міністри призначаються й звільняються президентом за пропозицією канцлера; бундестаг може виразити недовіру канцлерові лише шляхом виборів більшістю голосів його спадкоємця і звернення до президента із проханням про відсторонення канцлера від посади, а президент повинен задовольнити це прохання і призначити вибрану особу (ст. 67). У Греції президент також обирається парламентом (ст. 30); жоден акт президента не має чинності і не виконується без контрасигнації відповідного міністра (ст. 35); президент призначає прем'єр-міністра і за його пропозицією призначає й звільняє інших членів уряду та заступників міністрів, прем'єр-міністром призначається лідер партії, який має абсолютну або відносну більшість місць у парламенті (ст. 37); президент звільняє уряд від його обов'язків, якщо він подав у відставку або отримав вотум недовіри від парламенту (ст. 38)<sup>22</sup>. Ці приклади доводять, що суб'єктність президента у провідних парламентських республіках сучасного ЄС у внутрішній політиці є значно обмеженою, фактично такою самою, як і в парламентських монархіях. Зазначені риси є проявами процесів уніфікації форм правління в умовах, коли національні парламенти мають затверджувати багато законодавчих актів загальноєвропейського значення. Парламентський шлях означає більш високий ступінь суспільного консенсусу та довіри громадян до прийнятих законодавчих актів. Ратифікація парламентами норм ЄС означає більш значний і відчутний прогрес у формуванні єдиного законодавчого та політичного простору єдиної Європи.

Отже, підсумовуючі вище означене, можна сказати, що свідченнями та характеристиками уніфікації форми правління європейських держав стає відчутне зосередження влади в межах законодавчих органів та відмова монархів від будь-якої політичної ролі, яка вже має характер традиції (так само, як інститут монарха в цілому). Виразом тенденції до збігу між європейськими республіками та монархіями слід вважати такі явища, як розширення парламентського контролю над раніше суто виконавчими сегментами управління: економікою, військовою сферою та сферою зовнішньої політики. Набуття високої інтенсивності євроінтеграційними процесами ще більше збільшило роль парламентів як органів, які формують наднаціональні інституції ЄС та протягом короткого часу прийняли та впровадили велику кількість реформаційних новацій. В цих процесах представницькі асамблеї були одночасно ініціаторами і виконавцями, надаючи виконавчій владі суто технічні функції. В умовах євроінтеграції посилювалася тенденція до проявів прямої демократії – референдумів. В усіх важливих випадках (від питання впровадження єдиної європейської валюти до обговорення нової конституції

ЄС) ініціювання національних опитувань, які мали законодавчі наслідки, здійснювалося парламентами як представниками всієї нації. Втрага розбіжностей між монархіями та республіками в Європі відбулася не лише через занепад політичної ініціативи з боку голів держав. Далася взнаки зміна балансу сил між традиційними опонентами в національних політичних системах – лівими та правими, консерваторами та лібералами. Сторони історичного протистояння активно запозичують досвід один одного, зменшують ідеологічну «відстань». Це дає змогу змінити правлячу коаліцію вже на наступну каденцію, у випадку, якщо правляча політична сила втратила довіру виборців. В таких умовах партії цілком адаптовані до умов парламентської республіки, отримують можливості урядування і тому не зацікавлені в зміні форми правління. Водночас, групи інтересів на національному та загальноєвропейському рівнях також цілком адаптовані до функціонального розподілу між «обраною народом» законодавчою інституцією та апаратом виконавчої влади, який залишається незмінним. Стабільне функціонування держави загального добробуту також значною мірою зумовлює відсутність потреби у перерозподілі владних повноважень між гілками влади та політичними інститутами.

1. *Бариська Я. О.* Форма державного правління: загальнотеоретичне дослідження: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 2010. – 20 с. 2. *Бостан С. К.* Форма правління сучасної держави: теоретико-правові засади: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – К., 2008. – 36 с. 3. *Lane J.-E.* Constitutions and political theory. – Manchester: Manchester University Press, 1996. – Pp. 3–16. 4. *Li B.* What is constitutionalism? // Perspectives. – 2000. – Vol. 1, No. 6. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.oycf.org/perspectives/6\\_063000/what\\_is\\_constitutionalism.htm](http://www.oycf.org/perspectives/6_063000/what_is_constitutionalism.htm). 5. *Современные зарубежные конституции* / Сост. В.В. Маклаков. – М.: Просвещение, 1992. – 486 с. 6. *Szoboszlai G.* Parliamentarism in the making: Crisis and political transformation in Hungary // Institutional design in new democracies / Ed. by A.Lijphart and C.H. Waisman. – Boulder: Westview Press, 1996. – P. 22. 7. *Wiatr J.* Executive-legislative relations in crisis: Poland's experience, 1989–1993 // Institutional design in new democracies / Ed. by A.Lijphart and C.H. Waisman. – Boulder: Westview Press, 1996. – 116 p. 8. *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. – М.: Знание, 1998. – С. 35. 9. *Дрюри Г.* Политические институты с точки зрения права // Сахаров Н.Л. Институт президента в современном мире. – М.: Мысль, 1994. – 148 с. 10. *Geddes B.* Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional design in new democracies / Ed. by A.Lijphart and C.H. Waisman. – Boulder: Westview Press, 1996. – P. 15–42. 11. *Lane J.-E.* Constitutions and political theory. – Manchester: Manchester University Press, 1996. – P. 4. 12. *Gwyn W.B.* Political culture and constitutionalism in Britain // Political culture and constitutionalism: A comparative Approach / D.P. Franklin, M.J. Baun (eds.). – N.Y.: M.E. Sharpe, Inc., 1995. – P. 15. 13. *Franklin D.* American political culture and constitutionalism // Political culture and constitutionalism: A comparative approach / D.P. Franklin, M.J. Baun (eds.). – N.Y.: M.E. Sharpe, Inc., 1995. – P. 14. 14. *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН, 1997. – С. 53. 15. *Баренбойм П.* 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. – М.: РОССПЭН, 2003. – 112 с. 16. *Чиркин В.Е.* Президентская власть // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 53. 17. *Gwyn W.B.* Political culture and constitutionalism in Britain // Political culture and constitutionalism: A comparative Approach / D.P. Franklin, M.J. Baun (eds.). – N.Y.: M.E. Sharpe, Inc., 1995. – P. 14. 18. *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. – М.: Знание, 1998. – С. 111. 19. *Ваславский Я.И.* Конституционные условия для демократии: сравнительный анализ. – М.: МГИМО, 2008. – С.41. 20. *Современные зарубежные конституции* / Сост. В.В. Маклаков. – М.: Просвещение, 1992. – С. 76, 89. 21. *Парламентсько-прези-*

дентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. праць / Національна Академія держ. управління при Президентові України. Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів / І. В. Розпутенко (наук.ред.). – К.: К.І.С., 2003. – С. 56. 22. Современные зарубежные конституции / Сост. В.В. Маклаков. – М.: Просвещение, 1992. – С. 38, 23.