**Тема №5**

**Форми правління в зарубіжних країнах**

Форма правління є комплексним конституційно-правовим інститутом і становить систему вищих органів державної влади та спосіб (порядок) їхньої взаємодії. Таким чином, коли ми говоримо про форму правління, йдеться не тільки про республіканський або монархічний лад, а й про конкретний тип кожного з них: президентську, напівпрезидентську, парламентарну та іншу республіки; абсолютну, дуалістичну, парламентську монархію.

Форма правління завжди була і залишається стрижневим елементом конституційного устрою і питанням фундаментального історичного вибору для кожної нації, тому що вибір форми правління визначає багато в чому русло всього подальшого політичного розвитку, а часто й долю демократії на цілу історичну епоху.

Форма правління як комплексний конституційно-правовий інститут існує і визначається в єдності юридичної та фактичної конституцій, тобто формальних і конвенціональних конституційно-правових норм, які можуть дуже часто прямо суперечити одна одній, причому в цьому випадку провідна роль належить фактичній конституції.

У переважній більшості зарубіжних країн є одноособовий глава держави, правове становище якого залежить від форми правління країни. У країнах з монархічною формою правління главою держави є монарх, правове становище якого вирізняється двома основними особливостями. По-перше, влада монарха юридично вважається непохідною від якої-небудь іншої влади, органу або виборчого корпусу. Монарх панує (обмежено або абсолютно) за власним правом і вважається джерелом усієї державної влади. Монархова прерогатива навіть у парламентарних монархіях пронизує всю державну систему; усе державне управління здійснюється від імені монарха. Влада монарха спадкова, вона переходить від одного представника царюючого дому (династії) до іншого у встановленому законом порядку.

Прерогатива монарха є своєрідним конституційним резервом, що може бути використаний у критичних випадках. Роль монарха в державному управлінні суспільством номінальна, сфера його дискреційних повноважень досить невелика. Відомий англійський державознавець XIX ст. У. Беджгот говорив, що монарх має право радити, право заохочувати й право попереджати. Самі по собі ці повноваження досить вагомі, особливо тоді, коли монарх є неабиякою особистістю. У гострих політичних ситуаціях "спляча" прерогатива монарха може бути "гальванізована". Так, англійська корона майже три століття не користується своїм правом абсолютного вето, але це право не скасоване і може бути використане за надзвичайних обставин. Прерогатива монарха є своєрідним конституційним резервом, що може бути використаний у критичних випадках.

У післявоєнний період у низці випадків монархія була ліквідована конституційним шляхом (Італія, Індія, Гана, Пакистан, Нігерія, Кенія, Сьєрра-Леоне), при цьому в названих країнах установлення республіканської форми правління було зумовлено серйозними політичними передумовами. У багатьох випадках ліквідація монархії була результатом переворотів (Єгипет, Ірак, Ємен, Афганістан, Ефіопія) або революцій (Болгарія, В'єтнам, Албанія, колишня Югославія, Угорщина, Румунія).

Основними ознаками абсолютної монархії є:

• відсутність документів конституційно-правового характеру, а також органів, що обмежують компетенцію монарха;

• ліквідація або повний занепад представницьких установ;

• юридично необмежена влада монарха;

• наявність у розпорядженні монарха постійної армії, поліції, розгалуженого бюрократичного апарату;

• влада в центрі й на місцях належить уже не великим феодалам, а чиновникам, призначуваним монархом. Причому центральна бюрократія відтісняє феодалів від безпосереднього здійснення влади й на місцях.

Конституційна монархія – форма правління, за якої влада монарха значно обмежена представницьким органом, що визначається затверджуваною ним конституцією, змінити яку монарх не має права.

Парламентська монархія характеризується такими ознаками:

• уряд формується із представників партії або партій, що

перемогли на виборах у парламент;

• лідер партії, що володіє більшістю депутатських місць, стає главою уряду;

• у законодавчій, виконавчій і судовій сферах влада монарха фактично символічна;

• законодавчі акти приймаються парламентом;

• уряд відповідальний тільки перед парламентом.

Дуалістичних монархій у сучасному світі практично немає. Тільки Йорданія, Марокко, Таїланд і Непал мають деякі риси такої монархії. Цей різновид монархії, характеризуючись подвійністю державної влади, має такі ознаки:

• уряд формується монархом незалежно від партійного складу парламенту;

• уряд формально несе подвійну відповідальність – перед монархом і парламентом, але реально підкоряється, як правило, волі монарха;

• монарх при цьому виражає інтереси феодалів, а парламент – інтереси буржуазії та інших верств населення;

• у країні створюється і діє двопалатний парламент, причому нижня палата обирається населенням за куріальною системою, а всі або частина депутатів верхньої – призначаються монархом;

• глава держави наділений правом законодавчої ініціативи.

Подібна форма правління існувала в кайзерівській Німеччині з 1871 по 1918 p., а також у монархії Габсбургов (з 1867 по 1918 p.). Прийнято вважати, що дуалістична монархія відбиває процес переходу від абсолютизму до демократичної форми устрою в державі.

Республіканська форма правління склалася тільки в Новий час, її утвердження було одним із результатів буржуазних революцій кінця ХVІІІ ст. Республіка з погляду прихильників природного права й прихильників ліберальних ідей виступає як закінчена у формально-юридичному значенні, найбільш прогресивна й демократична форма правління.

Усі республіканські конституції, крім комуністичних, можна вибудувати у своєрідний безперервний "ланцюжок", що становить плавний, поступовий перехід від форми "чистого" парламентаризму до іншої крайньої суперпрезидентської форми. Цей "ланцюжок" має більше "ланок", ніж є в традиційній класифікації. Формально-юридичним (головним) критерієм місця конституції в цьому "ланцюжку" є співвідношення ролей і статусу парламенту, президента й уряду: незалежність президента, характер і напрям відповідальності уряду, обсяг повноважень парламенту. Як додатковий можна взяти ті самі показники, розглянуті крізь призму складної конституційної практики.

Відповідно до цих критеріїв у новітніх конституціях можна виокремити шість основних республіканських форм правління (шість типів республіки). Ці типи вибудовуються в "ланцюжку" в такій послідовності:

• суто парламентська республіка;

• "гібридна" парламентська республіка ("чвертьпрезидентська");

• напівпрезидентська республіка;

• "гібридна" президентська республіка;

• суто президентська республіка (західного та східного підтипів);

• суперпрезидентська республіка.

Усі шість названих конституційних моделей є саме типами, тому що представлені далеко не одиничними прикладами серед усіх чинних конституцій.

Зупинимося тепер на сутності й формально-юридичних ознаках кожної з форм, закріплених у новітніх конституціях. Перша республіканська форма – суто парламентська. Парламентські республіки нині існують у ФРН, Італії, Швейцарії. Ця форма правління закріплюється й у новітніх конституціях (конституції Угорщини в редакції 1989–1990 pp., Чехії 1992 p., Словаччини 1992 р. й Естонії 1992 p.).

Наведемо формально-юридичні ознаки "чистого" парламентаризму, відображено в конституціях:

• президент республіки наділяється статусом глави держави (п. 1 ст. 54 Конституції Чехії 1992 р., ст. 77 Конституції Естонії 1992 р., п. 1 ст. 101 Конституції Словаччини 1992 p.), чим, по суті, фактично й вичерпується опис ролі президента в системі органів державної влади;

• президент республіки обирається не народом, а парламентом, а іноді – особливим органом, що включає членів парламенту й представників низки інших органів (ч. 2 ст. 54 Конституції Чехії, п. 2 ст. 101 Конституції Словаччини, ст. 79 Конституції Естонії, параграф 29 Конституції Угорщини);

• президент не несе відповідальності за дії, пов'язані з виконанням своїх функцій (ч. З ст. 54 Конституції Чехії), відступ від цієї норми в Угорщині, Словаччині й Естонії видається нелогічним;

• президент республіки має право розпускати парламент або одну з його палат у суворо визначених конституцією випадках (п. "в" ст. 64 Конституції Чехії, п. "д" ст. 102 Конституції Словаччини) або оголосити позачергові парламентські вибори (п. З ст. 78 Конституції Естонії);

• найважливіші акти президента республіки, крім дій щодо призначення уряду, промульгації законів і низки особистих ініціатив, вимагають контрасигнації прем'єр-міністром або іншим відповідним членом уряду (ч. 3 ст. 63 Конституції Чехії, абзац 2 параграфа 30 Конституції Угорщини);

• знову сформований уряд затверджується парламентом і є відповідальним виключно перед ним (ст. 68 Конституції Чехії, параграф 33 Конституції Угорщини, ст. 113 і 116 Конституції Словаччини, ст. 89, 94 Конституції Естонії);

• уряд проголошується вищим органом виконавчої влади (ст. 108 Конституції Словаччини, ст. 86 Конституції Естонії, ст. 67 Конституції Чехії);

• закріплюється вирішальна роль прем'єр-міністра у визначенні персонального складу уряду (абзац 2 і 5 ст. 68 Конституції Чехії, ст. 111 Конституції Словаччини).

Таким чином, у суто парламентарній республіці роль президента в державних справах украй незначна, уся виконавча влада перебуває в руках уряду (точніше його глави), парламент формально займає панівне становище, але й він часто підкоряється уряду, будучи пов'язаним із ним партійними узами.

У парламентській республіці діяльність уряду завжди має партійний характер. Це означає, що політичні партії ставлять своєю метою не лише входження до парламенту у результаті виборів, а й одержання міністерських портфелів. Отже, уряд здійснює погоджену політику або найбільшої парламентської партії, або коаліції партій (парламентської більшості). Він залишається при владі доти, доки має підтримку з боку цієї більшості. Цією обставиною обумовлений парламентський контроль над урядом. Населення країни також має можливість контролювати діяльність уряду. По-перше, жителі держави отримують відомості про урядові заходи із засобів масової інформації, по-друге, на підставі таких відомостей складається громадська думка, що набуває втілення під час виборів. Політична партія або блок, чий курс не був схвалений виборцями, не одержує парламентських мандатів і, відповідно, не може претендувати на одержання постів в уряді країни.

Другу республіканську форму правління можна назвати "гібридною" парламентарною або, для наочності, "чвертьпрезидентською". Ця форма за більшістю ознак збігається із суто парламентарною, крім такого важливого моменту, як спосіб обрання президента республіки. Президент обирається загальним голосуванням громадян, що забезпечує йому досить значну незалежність від парламенту й de facto істотнішу роль у державно-політичному житті, ніж та, на яку він міг би розраховувати у суто парламентарній системі, де коло конституційних повноважень у глави держави зовсім ідентичне. Якщо в парламенті точиться "війна" між дрібними партіями, у президента ще є простір для маневру, але якщо там панує одна партія або згуртована коаліція, а отже, з'являється сильний уряд, роль президента буде різко падати. Таким чином виникає суперечність між сильною демократичною легітимністю президента і слабкою владою, наданою конституцією. Виникає дуалізм виконавчої влади і трикутник владних структур: президент – уряд – парламент. Така форма правління закршлена У конституціях Литви 1992 p., Болгарії 1991 p., Словаччини 1991 p., вже давно існує, наприклад, у Фінляндії.

Третя форма правління – напівпрезидентська – поширена у новітніх конституціях. У її основі лежить принцип: сильний президент – сильний уряд – сильний парламент, хоча президент, як правило, є сильнішим за двох останніх. Дуалізм виконавчої влади за цієї форми найбільш відчутний і послідовний.

Напівпрезидентську форму правління закріплюють новітні основні закони таких далеких одна від одної країн, як Польща ("Мала конституція" 1992 p.), Хорватія, Румунія, Монголія, Алжир, Гвінея, Мавританія, Габон, Намібія, Фіджі.

У конституційно-правовому аспекті напівпрезидентська республіка має такі особливості:

– президент республіки, як і за двох попередніх форм є главою держави, але не виконавчої влади, однак зовсім інакше (і досить характерно) визначаються роль і функції президента – він є "гарантом національної незалежності, єдності та територіальної цілісності" (ст. 80 Конституції Румунії 1991 p.), "стежить за дотриманням конституції, стоїть на варті суверенітету й безпеки держави, дотримання міжнародних договорів" (ч. 2 ст. 28 "Малої конституції" Польщі 1992 p.), "забезпечує послідовність і єдність Республіки й нормальне функціонування державної влади" (ст. 94 Конституції Хорватії 1990 p.), "забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічної влади" (це формулювання з Конституції Франції 1958 р. відтворюють новітні основні закони більшості франкомовних країн Африки);

– президент може скликати засідання уряду й головувати на них (ст. 87 Конституції Румунії, ст. 38 "Малої конституції" Польщі, ст. 102 Конституції Хорватії);

– президент має право "сильного" вето, подолати яке можна лише кваліфікованою більшістю голосів членів парламенту (ч. 1 ст. 33 Конституції Монголії, ст. 18 "Малої конституції" Польщі);

– президент може самостійно призначати референдум (ст. 98 Конституції Хорватії, ст. 90 Конституції Румунії, новітні конституції всіх франкомовних країн Африки);

– парламентський мандат, як правило, не може поєднуватися з міністерським портфелем.

В окремих випадках конституція прямо встановлює по-двійну відповідальність уряду – перед парламентом і президентом (Конституція Хорватії 1990 p., Мадагаскару 1992 р.), але в більшості випадків така відповідальність у напівпрезидентських республіках мається на увазі й здійснюється на практиці.

Як і за парламентарних форм правління президент наділений правом розпускати парламент, що в умовах напівпрезидентської республіки набуває вже іншого змісту, так само як і інститут контрасигнатури деяких актів президента главою або іншим членом уряду – контрасигнатура має в цьому випадку скоріше формальний характер.

У цілому в напівпрезидентській республіці парламентарні й президенціалістські засади врівноважують одна одну, хоча на практиці в країнах "третього світу" все може виглядати зовсім інакше.

У наступній за напівпрезидентською формі правління президенціалістські начала мають, безумовно, визначальний характер. "Гібридну" президентську республіку можна назвати своєрідною пародією на напівпрезидентську республіку. Якщо в другій більш або менш успішно співіснують суперечливі принципи (елементи) парламентарної та президентської систем, то в першій "вкраплення" парламентаризму виглядають протиприродно і безглуздо, вони скоріше послабляють вищий представницький орган, тому що слугують підставою для можливого його розпуску.

Таким чином, для "гібридної" президентської республіки характерний незбіг суто президентського змісту й непослідовно президентської форми. При цьому конкретні приклади "гібридної" президентської республіки вирізняються більшою своєрідністю. Першим варіантом такого типу республіки є Російська Федерація за Конституцією 1993 р.

За зовнішніми ознаками установлена цією Конституцією система нагадує сильно викривлену у бік президента напівпрезидентську республіку. Справді, президент Росії є главою держави, тоді як виконавчу владу за Конституцією здійснює уряд Російської Федерації. Голова уряду затверджується за поданням президента нижньою палатою парламенту, що може висловити вотум недовіри уряду, що, правда, не спричинить його відставки без згоди на те президента. У разі повторного висловлення недовіри уряду протягом трьох місяців нижньою палатою президент повідомляє про відставку уряду або розпускає нижню палату парламенту.

Отже, формально ситуація нагадує конституційну практику типової напівпрезидентської республіки. Але насправді все не так. У більшості напівпрезидентських республік процедура призначення уряду побудована так, що якщо перша пропозиція від президента не проходить (тобто запропонований ним уряд не затверджується), парламент одержує повну можливість самостійно сформувати уряд відповідно до розміщення в ньому політичних сил, і, поки цей уряд буде користуватися парламентською довірою, президент не зможе його позбутися. У російській Конституції 1993 р. подібного положення немає. Якщо нижня палата відмовляється три рази підряд затвердити запропоновану президентом кандидатуру голови уряду (не уряду в цілому з програмою, як у напівпрезидентських республіках), президент навіть не може, а зобов'язаний розпустити нижню палату. Президент Російської Федерації може згідно з ч. 2 ст. 117 Конституції оголосити про відставку уряду. За такого розкладу неважко уявити, хто реально буде контролювати уряд – дуалізм виконавчої влади долається фактично на користь президента. Безроздільно контролюючи виконавчу владу, президент за Конституцією "забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади" (ч. 2 ст. 80), формально перебуваючи поза системою поділу влади, пануючи над всією владою. Крім того, президент Російської Федерації "відповідно до Конституції Російської Федерації і федеральних законів визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики" (ч. З ст. 80 Конституції РФ), що не має аналога в жодній з новітніх конституцій, включаючи суперпрезидентські.

Другий варіант "гібридної" президентської республіки представляє форма правління в Замбії (раніше випробувана в Кенії та інших африканських країнах), установлена Конституцією 1991 р. Суть її полягає в тому, що президент є главою держави і главою виконавчої влади, безпосередньо очолюючи уряд (кабінет міністрів), а поста прем'єр-міністра немає. Однак уряд несе солідарну відповідальність перед парламентом і у випадку винесення вотуму недовіри повинен бути відправлений президентом у відставку. У свою чергу президент може розпустити парламент. Цікаво, що члени кабінету міністрів повинні бути депутатами парламенту.

На перший погляд може навіть здатися, що в цій схемі багато від парламентаризму. Насправді така "парламентська відповідальність" є повною фікцією, оскільки курс уряду одноособово визначає його "незмінний" глава – президент.

Нарешті, третій варіант "гібридної" президентської республіки репрезентує конституційна система Киргизстану відповідно до Конституції 1993 р. Форма правління в Киргизії в основних рисах нагадує суто президентську. Відмінність' лише в тому, що відповідно до Конституції президент у цій країні є главою держави, тоді як уряд є вищим органом виконавчої влади. Згідно з ч. 1 ст. 72 Конституції Киргизії роботу уряду контролює президент, який має право головувати на засіданні уряду. Уряд не несе відповідальності перед парламентом, а тільки "підзвітний" йому. Президент призначає прем'єр-міністра та всіх членів уряду за згодою парламенту й у тому самому порядку звільняє їх з посади, що формально має сприяти відносній незалежності уряду від президентської влади. Самостійність уряду в цій країні не може вийти за рамки вирішення оперативних господарських питань. Отже, відмінність системи влади в Киргизії від суто президентської полягає у формі, а не в суті.

Наступна республіканська форма правління – суто президентська. У сучасному світі вона має два типи: західний ("класичний") і відносно новий східний.

Відповідно до західного типу президент є главою виконавчої влади, за поодинокими винятками немає постів прем'єр-міністра й можливості розпуску вищого законодавчого органу. Немає також уряду як організаційно відособленого від президента органу й інституту політичної відповідальності вищої державної адміністрації. Режим поділу влади виражений з найбільшою послідовністю. Яскравим прикладом президентської республіки є Сполучені Штати Америки. У фундамент конституційної системи американської держави покладено три основних політико-правових принципи – поділ влади, федералізм і судовий конституційний нагляд.

Серед конституцій, прийнятих після 60-х років XX ст., "класичний" варіант президентської республіки закріплений в основних законах Бразилії 1988 p., Філіппін 1987 p., Колумбії 1991 p., Гватемали й Гондурасу 1985 р.

Однак і в рамках цієї групи зберігається відмінність у підходах до вирішення таких суттєвих питань, як, наприклад, призначення міністрів. Так, відповідно до Конституції Бразилії 1988 p., президент призначає і звільняє міністрів самостійно, а за Конституцією Філіппін 1987 р. президент може робити таке призначення лише за згодою спеціальної Комісії з призначень, що представляє обидві палати Конгресу.

Відповідно до східної версії президенціалізму допускається існування уряду як структурно відособленого органу (кабінет міністрів у Казахстані, Державна рада в Республіці Корея); існує пост "адміністративного" прем'єр-міністра. Однак уряд у всіх випадках очолює і фактично і юридично президент, що є за конституцією одночасно і главою держави, і главою виконавчої влади (ст. 75 Конституції Казахстану 1993 р., ст. 66 Конституції Республіки Корея 1987 p.). Міністри призначаються президентом за згодою парламенту й несуть відповідальність виключно перед президентом (ст. 85 Конституції Казахстану 1993 р., ст. 117 Конституції Мозамбіку 1990 p.).

Президентську республіку східного типу встановлює і новітня Конституція Білорусії 1994 p., що є зовсім незвичним для Європи.

Нарешті, серед конституцій можна знайти й такі, які встановлюють як форму правління суперпрезидентську республіку. Такі конституції мають яскравий авторитарний характер, зосереджуючи всі можливі важелі влади в руках президента. Ставлячи законодавчу владу в підлегле становище, вони, власне кажучи, знищують систему стримувань і противаг, що є однією з характерних ознак "класичної" президентської республіки. Суперпрезидентську республіку встановлюють новітні конституції Туркменистану 1992 p., Узбекистану 1992 р. і Перу 1993 р.

У всіх трьох випадках президент, крім звичайних повноважень, які йому належать у президентській республіці, може розпустити за своїм бажанням законодавчий орган влади.

Конституції суперпрезидентських республік установлюють досить своєрідні підстави для розпуску парламенту. Так, президент Узбекистану може розпустити законодавчий орган "У разі виникнення в складі Олій Мажліса Республіки Узбекистан (офіційна назва вищого законодавчого органу в цій країні. – Авт.) непереборних розбіжностей, що ставлять під загрозу його нормальне функціонування, або кількаразового прийняття ним рішень, що суперечать Конституції" (ст. 95 Конституції Узбекистану 1992 p.). Подібне формулювання міститься в Конституції Перу 1993 р. У Туркменистані президент може оголосити референдум про достроковий розпуск парламенту, або просто "попросити" парламент саморозпуститися, або розпустити його, якщо останній протягом 18 місяців двічі висловить недовіру Кабінету міністрів. Новітні суперпрезидентські конституції містять чимало інших механізмів посилення влади президента. Наприклад, у Туркменистані над парламентом (меджлісом) стоїть "вищий представницький орган народної влади" (Халк маслахати), що складається із президента, депутатів Меджлісу і безлічі вищих посадових осіб, більшість із яких призначена президентом. З огляду на малу чисельність Меджлісу (50 осіб) зрозуміло, що ставленики президента у "вищому представницькому органі народної влади" завжди будуть мати абсолютну більшість, тим часом саме цьому надпарламентському органу належать усі ключові повноваження, включаючи вирішення питань про доцільність зміни конституції та висловлення недовіри президентові.

Поза загальним рядом форм правління стоять республіки "радянського типу", відтворені в конституціях В'єтнаму 1992 р. і Лаосу 1991 р. Своїми рисами (вищий представницький орган на чолі з президією або постійним комітетом, що обирає цим представницьким органом президента республіки й призначуваний за пропозицією останнього уряд) вони мало відрізняються від конституційного фасаду інших "соціалістичних" республік, що ще існують.

Однак проводити які-небудь порівняння тут немає сенсу, тому що яких би зовнішніх обрисів не набували "соціалістичні" республіки, їхня форма однаково докорінно розходитиметься зі змістом тоталітарної комуністичної диктатури.