КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГЛАВ УРЯДІВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ ЗІ ЗМІШАНОЮ ФОРМОЮ ПРАВЛІННЯ

Анотація. В даній статті досліджено конституційно-правовий статус глав урядів європейських держав зі змішаною республіканською формою правління. Встановлено зміст змішаної форми правління і її різновиди – парламентсько-президентські і президентсько-парламентські республіки. Зроблено конституційно-правовий аналіз відповідних розділів Конституцій Французької, Польської, Португальської, Болгарської, Австрійської, Фінської Республік. Детальну увагу присвячено порядку призначення Прем'єр-міністра на посаду і формування уряду у зазначених вище державах, а саме який з двох органів Президент чи Парламент відповідає за це і перед ким уряд є відповідальним. Досліджено функції і повноваження глав урядів держав зі змішаною формою правління. Встановлено особливості функціонування інституту Прем'єр-міністра у зазначених державах.

Ключові слова: прем'єр-міністр, глава уряду, конституційно-правовий статус, форма правління, Франція, Польща, Португалія, Фінляндія.

Petrunovska Oleksandra

Yaroslav Mudryi National Law University

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF HEADS OF GOVERNMENT OF EUROPEAN STATES WITH A MIXED FORM OF GOVERNMENT

Summary. This article explores the constitutional and legal status of heads of European states with a mixed Republican form of government. The study established the content of the mixed form of government and its types: parliamentary-presidential and presidential-parliamentary republics. The constitutional and legal analysis of the relevant sections of the French, Polish, Portuguese, Bulgarian, Austrian, and Finnish Constitutions has been made. Detailed attention is paid to the procedure for appointing the Prime Minister to office and forming the government in the States mentioned above, namely which state authority is responsible for this, the President or Parliament, and who the government is responsible to. It's determined that the heads of the governments of France and Poland are appointed by the President, while the heads of the governments of Portugal, Bulgaria, Austria, and Finland are appointed by the parliament. Due to this, we established that such states as France and Poland belong to mixed republics, being presidential-parliamentary ones, while Portugal, Finland, Bulgaria and Austria are parliamentary-presidential republics. The cohabitation period in France and three successive procedures for establishing a Polish government are studied in detail. The functions and powers of heads of the states with a mixed form of government are studied. We established that the status and the powers of the Prime Minister in the Constitutions of France, Poland, Finland, Portugal, and in other States (for example, Croatia, Austria) are regulated in detail; only the foundations of the government itself are laid at the constitutional level. The problem of unresolved requirements for the post of Prime Minister has been identified. Among studied Constitutions European states, only the Constitutions of Austria and Bulgaria contain provisions on the requirements for candidates for the post of Prime Minister. The peculiarities of the functioning of the Prime Minister institution in these countries have been established. We have also indicated the non-legal factors that influence the status of the head of government.

Keywords: Prime Minister, Head of Government, Constitutional Status, Form of Government, France, Poland, Portugal, Finland.

Постановка проблеми. Прем'єр-міністр є однією із найвідповідальніших осіб у державі. Саме він є головою уряду – одного з вищих органів державної влади, якому належить виконання політична влада. Без цього органу неможливо жодна держава і саме від Прем'єр-міністра на пряму залежить ефективність загального державного управління. Статус Прем'єр-міністра неоднаковий у різних державах і залежить від того, яка форма правління закріплена у Конституції держави. У президентських республіках взагалі відсутня така посада, оскільки головою уряду є президент. У парламентських республіках, як правило, Прем'єр-міністр займає провідне становище серед інших посадових осіб в державі. Проте цікавим є статус голови уряду у змішаних республіках, адже він є неоднозначним і кожна держава має свою унікальну практику щодо його визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою для написання статті стали праці вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як М.С. Мартинюк, В.Є. Протасова, І. В. Процюк, С.Г. Серьогіна, В.М. Сколов. Особливий вклад у дослідження конституційно-правового статусу глави уряду у зарубіжних країнах зробили Л.Ю. Ернестович, В.С. Кобрин і В.В. Марченко, А.С. Романюк. Конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра окремих країн досліджували М.Б. Гжибовський, А.В. Прокін, Н.А. Фальшина.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Доктриною розроблений масив праць присвячених функціонуванню вищих органів державної влади у змішаних республіках, конституційно-правовому статусу безпосередньо уряду і конституційно-правовому статусу глави уряду у парламентських республіках. Але дуже мало робіт присвячено конститу-

ційно-правовому статусу глав урядів держав зі змішаною формою правління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституційно-правовий статус голови уряду залежить від способу організації влади, який закріплений в Конституції відповідної держави. Цей спосіб, як відомо, називається форма державного правління. Головним для визначення форми правління є особливості відносин у системі «президент – парламент – уряд», насамперед – хто формує уряд і перед яким із зазначених органів він відповідає [1, с. 57]. У своїй ідеї змішана республіка – форма правління, яка максимально урівноважує вплив парламенту і президента на організацію й діяльність виконавчої влади. Відповідно до цього, як правило, розрізняють парламентсько-президентські і президентсько-парламентські різновиди змішаної республіки.

Однією із головних ознак, що характеризує держави зі змішаною формою правління, є вибори президента і парламенту народом, що являє собою подвійну демократичну легітимність. Але це може призвести до того, що президент і парламент будуть належати до різних політичних течій і як результат – до їх конкуренції між собою, в тому числі щодо формування уряду. Особливо це протікає у парламентсько-президентських республіках, де може настати так званий коабітаційний період, тобто період вимушеного політичного «співжиття» Президента і Уряду.

Проте для такої держави як Франція така форма правління вже 60 років забезпечує їй стабільність, сильну зовнішню політику і відсутність глобальних конституційних криз.

Відповідно до ст.8 Конституції Франції Прем'єр-міністр призначається Президентом. На пропозицію Прем'єр-міністра Президент призначає інших членів Уряду і припиняє їх повноваження [2]. Отже, уряд формується Президентом без участі Парламенту, але уряд відповідно до ст. 20 Конституції Франції є відповідальний перед ним.

Незважаючи на той факт, що Президент має ряд вагомих важелів у системі державного управління, Прем'єр-міністр також має значні повноваження. Так, у розділі III Конституції Французької Республіки, встановлено, що Прем'єр-міністр керує діяльністю Уряду, він відповідальний за національну оборону, він забезпечує виконання законів, здійснює регламентарну владу і призначає на цивільні і військові посади, він може делегувати повноваження міністрам, а у разі необхідності він заміщує Президента Республіки як головуєчого в радах і комітетах [2]. Крім цього, правовий статус даної посадової особи закріплений в інших розділах Конституції. Зокрема, Прем'єр-міністри згідно зі ст. 39 Конституції належить право законодавчої ініціативи. Він користується правом звернення до Конституційної ради з метою встановлення відповідності проекту, що вноситься палатами Парламенту, Конституції Французької Республіки. За пропозицією Прем'єр-міністра скликаються позачергові сесії Парламенту (ст. 29 Конституції), більше того, ч. 3 зазначеної статті визначає, що лише Прем'єр-міністр може вимагати скликання нової сесії до закінчення місяця, що йде за виданням декрету про закриття сесії. За пропозицією глави Уряду Франції проводяться закриті засідання палат Парламенту у формі таємного комітету [2].

Своєрідність французької форми правління полягає в її подвійності. Конституція 5 республіки заклала два різні способи її функціонування. Перший спосіб – президентський, він реалізується тоді, коли президентська і парламентська більшість збігаються. В цьому випадку, Президент, призначений ним Прем'єр-міністр і інші члени уряду є одностайними і соратниками. В такій ситуації Президент не тільки головує в уряді, а й фактично керує ним, а Прем'єр-міністр стає повністю залежним від Президента. Ситуація змінюється, коли президентська і парламентська більшість не збігаються. Реалізується парламентський спосіб функціонування політичної системи Франції. Президент змушений призначати на посаду глави уряду лідера опозиційної йому партії, яка має більшість в нижній палаті. В результаті Прем'єр-міністр стає політичним конкурентом Президента. Встановлюється так званий період "співіснування" або як кажуть у Франції "співжиття". У цей період Прем'єр-міністр звільняється від підпорядкування і підконтрольності Президента, при цьому зростає роль і вплив парламенту. Але Президент залишає за собою вирішення питань зовнішньої політики і національної оборони. А Прем'єр-міністр зосереджує увагу на внутрішніх справах держави [3, с. 93–94].

Наступною державою із достатньо сильною (хоча меншою мірою, порівняно із Францією) президентською владою є Республіка Польща. Посада голови уряду у Польщі має назву – Голова Ради Міністрів. Конституція Польщі передбачає три почергові процедури створення уряду: а) основну процедуру, б) першу резервну процедуру, в) другу резервну процедуру.

За основною процедурою Голова Ради Міністрів і сама Рада Міністрів, на пропозицію Голови Ради призначаються Президентом. Голова Ради Міністрів, заступники Голови Ради Міністрів і міністри складають перед Президентом Республіки присягу, що підкреслює те, що всі зазначені посади відповідальні перед Президентом. Проте Голова Ради Міністрів впродовж 14 днів з дня призначення Президентом Республіки повинен представити Сейму програму діяльності Ради Міністрів з пропозицією виразити йому довіру. Вотум довіри Сейм виносить абсолютною більшістю голосів в присутності не менше половини законного числа депутатів.

Перша резервна процедура застосовується, якщо Рада Міністрів не сформована в порядку, передбаченому вище, або йому не винесений вотум довіри, і передбачає, що Сейм впродовж 14 днів після закінчення 14 добового терміну обирає Голову Ради Міністрів із запропонованих їм членів Ради Міністрів абсолютною більшістю голосів в присутності не менше половини законного числа депутатів. Як бачимо, незважаючи на те, що прем'єр-міністра призначає Президент, він також повинен отримати вотум довіри від Сейму, що підкреслює залежність його статусу і від Президента, і від Парламенту.

Проте, якщо і в цьому випадку не вдається сформулювати уряд в хід іде друга резервна процедура, за порядком якої Президент Республіки протягом 14 днів призначає Голову Ради Міністрів і за його поданням інших членів Ради

Міністрів та приймає їх присягу. Сейм протягом 14 днів з дня сформування Ради Міністрів виражає йому довіру більшістю голосів у присутності не менше половини від загального числа депутатів. У разі не вираження Раді Міністрів довіри в порядку, визначеному в частині 1, Президент Республіки скорочує строк повноважень Сейму і призначає вибори [4].

Загалом, позиція Голови Ради Міністрів Польщі достатньо міцна. Ст. 148 Конституції Польщі зазначає такі повноваження Голови Ради Міністрів, як виключне право представляти Раду Міністрів, керувати її роботами, визначати способи виконання політики уряду, координувати і контролювати роботу членів Ради Міністрів, видавати розпорядження, здійснювати нагляд за територіальним самоврядуванням та володіти статусом керівника урядової адміністрації [4]. Гжибовський М. вважає, що зміцнює позицію прем'єра також інституція конструктивного вотуму недовіри; залежність процедури повалення уряду абсолютною сеймовою більшістю від вказівок і позиції прем'єра, а також покладання в руки призначеного прем'єра ініціативи пропонувати членів складу новоствореної Ради Міністрів [5, с. 25].

Іншу систему має країна, яка розташована на крайньому південному заході Європи – Португалія. Прем'єр-міністр Португалії призначається Президентом Республіки після консультацій з політичними партіями, представленими в Асамблеї Республіки, і з урахуванням результатів виборів. Тобто фактично прем'єр-міністра обирає парламент. Решта членів Уряду призначаються Президентом Республіки за пропозицією Прем'єр-міністра. Але це ще не все, у строк, який не перевищує 10 днів з дня призначення Прем'єр-міністра, має бути представлена Асамблеєю Республіки Програма Уряду у вигляді заяви голови уряду. Якщо Асамблея абсолютною більшістю не схвалить програму – уряд уходить у відставку [6]. Схожі положення має Конституція Хорватії, Болгарії, але конституційно-правовий статус Прем'єр-міністра в цих країнах детально не регламентується.

Особливістю уряду Португалії є те, що в його межах є колегіальний орган Рада Міністрів, яку також очолює прем'єр міністр. Рада міністрів складається з Прем'єр-міністра, заступників Прем'єр-міністра, якщо вони є, і міністрів. Компетенція цього органу є здебільше законодавчі повноваження. Тоді як сам уряд крім законодавчої, має і політичні повноваження.

Конституція Португальської Республіки також визначає компетенцію безпосередньо Прем'єр-міністра. Відповідно до ст. 201 Конституції в його компетенцію входить: а) здійснювати керівництво загальною політикою Уряду, координуючи і орієнтуючи діяльність всіх міністрів; б) здійснювати керівництво функціонуванням Уряду і відносинами загального характеру з іншими органами держави; в) інформувати Президента Республіки з питань, що стосуються проведення внутрішньої і зовнішньої політики країни; г) здійснювати інші функції, закріплені за ним Конституцією або законом [6].

Відповідальність Прем'єр-міністр несе перед Президентом Республіки і в рамках політичної відповідальності Уряду – перед Асамблеєю Респу-

бліки. Всі інші члени уряду відповідальні перед Прем'єр-міністром, а в рамках політичної відповідальності – також перед Асамблеєю. Разом з цим Конституція Португалії регулює кримінальну відповідальність членів уряду, встановлюючи що жоден член Уряду не може бути затриманий чи заарештований без дозволу Асамблеї Республіки, за винятком випадку, коли він був застигнутий на місці злочину і мова йде про злочин, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк більше трьох років [6].

Наступною державою, яку ми розглянемо, буде скандинавська Фінляндія. Парламент Фінляндії (Едускунта) обирає Прем'єр-міністра, якого Президент Республіки призначає на посаду, шляхом відкритого голосування більшістю від загального числа поданих голосів. Інші міністри призначаються Президентом за пропозицією обраного Прем'єр-міністра [7].

Конституція Фінляндії встановлює, що Державна Рада складається з Прем'єр-міністра і необхідного числа інших міністрів, зазначаючи, що міністри повинні бути громадянами Фінляндії, відомими своєю чесністю та досвідом. Але не вказані вимоги щодо посади Прем'єр-міністра [7]. Взагалі, у державах зі змішаними формами правління, зазвичай, на конституційному рівні не закріплюють вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади Прем'єр-міністра, але існують виключення. Так, Конституція Болгарії встановлює, що Членами Ради Міністрів можуть бути тільки болгарські громадяни, які відповідають умовам, необхідним для обрання народними представниками [8]. В Австрії Федеральним канцлером може бути призначено лише особу, яка має право бути обраним до Національної ради [9].

Повертаючись до Фінляндії, необхідно зазначити, що відповідно до ст. 66 Конституції до обов'язків Прем'єр-міністра Фінляндії входить: вести засідання, керувати діяльністю Державної Ради і забезпечувати суміщення підготовки і розгляду питань, що належать до її відання; представляти Фінляндію в Європейській раді а також і в рамках заходів Європейського Союзу, які потребують присутності представників вищого керівництва країни, якщо Державний рада не прийме інше рішення як виняток. Крім цього, за ініціативою Прем'єр-міністра Президент звільняє міністрів від членства у Державній Раді. На особливу роль у політичному житті Прем'єр-міністра вказує те, що за відсутності Президента його обов'язки виконує Прем'єр-міністр, а не голова Парламенту як в інших парламентсько-президентських республіках.

Отже, конституційно-правовий статус Прем'єр-міністрів неоднаковий у різних державах. Незважаючи на це А.С. Романюк вважає, що на зараз відзначається поступове підвищення статусу цієї посади. Здебільшого це пов'язується із розвитком інтеграційних процесів у Європі та з істотним зростанням ролі і значенням засобів масової інформації у суспільному житті кожної країни. Зокрема простежується персоналізація влади, коли носії посади глави уряду внаслідок особистісних характеристик і своєї залученості в міжнародні справи здатні відігравати більшу суспільну роль, ніж передбачено формальними повноваженнями. У другому випадку посада прем'єр-міністра неза-

лежно від рівня її впливовості внаслідок функціональних обов'язків сприяє тому, що їхні прізвиська постійно присутні на шпальтах газет, журналів, у передачах радіо та телебачення [10]. Ми також вважаємо, що статус Прем'єр-міністра у змішаних республіках, регулює не тільки законодавство країн. Прем'єр-міністр – це політична посада. Через це його діяльністю зацікавлені СМІ, громадянське суспільство і звичайні громадяни. Саме цей аспект здатний підвищити статус Прем'єр-міністра в державі, або навпаки послабити.

Загалом, не зважаючи на різний конституційно-правовий статус посади Прем'єр-міністра в зарубіжних країнах, можна виділити спільне. В усіх країнах Прем'єр-міністр – голова уряду, який керує його діяльністю, а отже, керує управлінням всієї держави. В парламентсько-президентських республіках він здійснює це одноособово, в президентсько-парламентських в більшості випадків дуалістично. Від діяльності уряду залежить загальний розвиток держави, тому на новообраного Прем'єр-міністра покладають надії економічного, політичного, культурного, соціального розвитку держави.

Висновки з даного дослідження. Дослідження і аналіз конституційно-правового статусу

глав урядів змішаних республік дає зробити ряд висновків. По-перше, не у всіх Конституціях республік зі змішаною формою правління детально регламентується статус глави уряду. Так детально регламентується статус і повноваження Прем'єр-міністра у Конституціях Франції, Польщі, Фінляндії, Португалії. В інших державах (наприклад Хорватія, Австрія) на конституційному рівні закладаються лише основи діяльності безпосередньо Уряду, а статус Прем'єр-міністра детально не регламентується. Також потребує уваги те, що лише декілька Конституцій держав зі змішаною формою правління (Болгарія і Австрія) встановлює вимог, яким потрібен відповідати кандидат на зайняття посади глави уряду, і жодна не встановлює віковий або освітній ценз.

По-друге, дане дослідження зображує відмінність у порядку призначенні Прем'єр-міністра, формуванні уряду, його функцій і відповідальності, а також повноважень глави уряду у різних державах зі змішаною формою правління. Це дає можливість віднести Францію до такого різновиду змішаних республік, як президентсько-парламентські, а Португалію, Фінляндію, Польщу, Болгарію, Хорватію до парламентсько-президентських.

Список літератури:

1. Петришин О.В., Сербогіна С.Г. Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії і практики. *Право України*. 2009. № 10. С. 57–60.
2. Москаленко О.М., Шаповал В.М. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). 2018. 56 с.
3. Фальшина Н.А. Парламентаризм или смешаная (полупрезидентская) форма правления? (Опыт Французской Республики). *Юрист-правовед*. 2007. № 4. С. 91–95.
4. Москаленко О.М., Шаповал В.М. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). 2018. 84 с.
5. Гжибовський М.Б. Система правління у Республіці Польщі: характеристика і аналіз сумнівів. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. № 641. С. 21–31.
6. Конституція Португальської Республіки. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm (дата звернення: 11.04.2020).
7. Основний закон Республіки Фінляндії. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/finland/fincon-r.htm (дата звернення: 17.04.2020).
8. Конституція Республіки Болгарії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf> (дата звернення: 17.04.2020).
9. Федеральний конституційний закон Австрії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf> (дата звернення: 17.04.2020).
10. Романюк А.С. Інститут Прем'єр-міністра в країнах Західної Європи. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Збірник наукових праць. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2006. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/11775/1/37_18Ukr_nac_ideya.pdf

References:

1. Petryshyn, O.V., & Seryogina, S.G. (2009). Zmishana respublikanska forma derzhavnogo pravlennya: pitannya teoriyi i praktyky [Mixed republican form of government: questions of theory and practice]. *Pravo Ukrainy*, vol. 10, pp. 57–60.
2. Moskalenko, O.M., & Shapoval, V.M. (2018). Constitution of the French Republic (with a foreword by Vladimir Shapoval).
3. Falshina, N.A. (2007). Parlamentarizm ili smeshanaya (poluprezidentskaya) forma pravleniya? (Opyit Frantsuzskoy Respubliki) [Parliamentarism or a mixed (semi-presidential) form of government? (Experience of the French Republic)]. *Yurist'-pravoved'*, vol. 4, pp. 91–95.
4. Moskalenko, O.M., & Shapoval, V.M. (2018). Constitution of the Republic of Poland (with a foreword by Vladimir Shapoval).
5. Grzybowskiy, M.B. (2012). Sistema pravlennya u Respublitsi Polschi: harakterystyka i analiz sumniviv [The system of government in the Republic of Poland: characteristics and analysis of doubts]. *Naukovyyi visnik Chernivetskogo universytetu*, vol. 641, pp. 21–31.
6. The Constitution of the Portuguese Republic. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm (accessed: 11.04.2020).
7. Basic Law of the Republic of Finland. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/finland/fincon-r.htm (accessed: 17.04.2020).
8. Constitution of the Republic of Bulgaria. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf> (accessed: 17.04.2020).
9. Federal Constitutional Law of Austria. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf> (accessed: 17.04.2020).
10. Romanyuk, A.S. (2006). Institut Prem'er-ministra v krayinah Zahidnoyi Evropi [Institute of the Prime Minister in Western Europe]. *Ukrainyska natsionalna ideya: realiyi ta perspektyvyi rozvyitku. Zbirnyk naukovyih prats*. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/11775/1/37_18Ukr_nac_ideya.pdf