

УДК 340.11

О.В. ХОМЕНКО, канд. юрид. наук, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЗА УМОВ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ТА МОНАРХІЇ (ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ)

Ключові слова: парламентська республіка, парламентська монархія, гілка влади, виконавча влада, орган виконавчої влади, уряд, виконавчо-розпорядча діяльність

Специфіка моделей виконавчої влади в країнах сучасного світу визначається перш за все формами правління, оскільки класифікація останніх залежить від місця й ролі глави держави й уряду в політичній системі, державному механізмі. Проте при будь-якій формі правління виконавча влада, як правило, відіграє важливу роль у державному механізмі, і ця тенденція, як відзначає французький професор політології І. Мені, «однаково вірна як для примітивних, так і для найрозвиненіших суспільств, як для ліберальних демократій, так і для самих кровожерних диктатур» [1, с.195].

Питанням функціонування виконавчої влади в системі поділу державної влади та механізмі її здійснення за умов різних форм правління присвятили свої дослідження такі відомі науковці як С.К. Бостан, Л.М. Ентін, М.І. Матузов, А.О. Мішин, В.С. Петров, О.В. Петришин, В.Є. Протасова, С.Г. Серьогіна, В.М. Скрипнюк, В.Є. Чиркін, В.М. Шаповал та ін. Роль виконавчої влади у всіх державах є досить великою й характеризується тенденцією до посилення. На думку В.М. Скрипнюка, сьогодні ми спостерігаємо тенденцію до «виконавчої домінації», тобто коли виконавча влада концентрує у своїх руках дедалі більші повноваження, видає надзвичайно велику кількість власних підзаконних актів, втручається в законодавчу діяльність [2, с.121]. Враховуючи загальне

ускладнення міжнародного життя, внутрішніх відносин, зростання економічних та соціальних потреб зазначені проблеми потребують подальшого дослідження. Саме тому метою даної статті є висвітлення особливостей функціонування виконавчої влади за умов парламентської демократії, як форми правління, що притаманна більшості розвинених сучасних держав.

Як відомо, носіями державної влади, в тому числі і виконавчої, є система відповідних органів. Ось чому доцільно дослідити особливості моделі виконавчої влади за умов парламентської республіки та монархії через аналіз правового статусу і місця відповідних органів в державному механізмі. Оскільки такі органи багаточисленні, то не можливо в рамках даного дослідження охопити вивчення їх у повному обсязі. Тому увагу у статті буде сконцентровано на встановленні особливостей статусу глав держав та урядів, як головних елементів механізму виконавчої влади.

Демократія й монархія, що раніше вважалися практично несумісними, у ХХ ст. в цілому достатньо вдало співіснують. Більше того, часто саме парламентарні монархії є найстабільнішими демократичними державами, багато в чому, можливо, завдяки тому емоційному взаємозв'язку, який існує між монархом і населенням і який далеко не завжди може бути встановлений з інститутом президента, що так політизується. Не випадково, аналізуючи еволюцію монархій у ХХ ст., англійський учений В. Богданор відзначає, що «в період між двома світовими війнами багато демократій, що базувалися на абстрактній логіці республіканізму, що не викликала особливих емоцій у населення, звалилися, немов карткові будиночки, перед лицем економічної депресії й політичного екстремізму», тоді як, наприклад, Великобританія і скандинавські монархії «зберегли практично повний імунітет до фашизму й комунізму» [3, с.50]. Саме конституційні монархії, на думку вченого, у ХХ ст. виступають символом стабільності. Але ціною подібної стабільності і збереження монархії як політичного інституту

стали фактична трансформація її ролі в державному механізмі, відмова монарха від реальної участі й самостійного здійснення численних своїх прерогатив [3, с.50].

Найпоширенішою моделлю монархії в сучасному світі є парламентарна монархія, де реальні владні повноваження глави держави значною мірою обмежені. Усі акти, що виходять від монарха в основному набувають сили лише в разі їх контрасигнації прем'єр-міністром або відповідним міністром, які й несуть за них відповідальність. Уряд у цих країнах формується парламентським шляхом, і для того, щоб перебувати при владі, він повинен користуватися довірою не монарха, а парламенту, перед яким він і несе політичну відповідальність.

Незважаючи на відсутність у глави держави в парламентарних монархіях реальних владних повноважень, через загальний престиж цього інституту він часто багато в чому впливає на політичний процес як своєрідний арбітр, що стоїть як би над боротьбою різних політичних сил. Подібний вплив може зростати в разі, якщо жодна політична партія не має у своєму розпорядженні парламентської більшості і в монарха з'являється певна свобода маневрування при формуванні уряду.

У більшості парламентарних республік президент обирається безпосередньо парламентом (Греція, Мальта, Ізраїль) і його влада вважається нібито похідною від парламенту, що теоретично не повинно давати можливості главі держави протиставляти себе цій представницькій установі. Хоча, до речі, існують парламентарні республіки, у яких президент обирається громадянами (Болгарія).

На відміну від глави держави в президентських республіках, президент у парламентарних, як правило, не має у своєму розпорядженні реальної виконавчої влади і його правовий статус значною мірою нагадує статус монарха парламентарної монархії. Повноваження президента (за винятком суто представницьких) тут зазвичай здійснюються зі згоди й за ініціативою уряду. Як і в парламентарних монархіях, у більшості парламентар-

них республік передбачається інститут контрасигнатури актів глави держави відповідними міністрами. Наприклад, відповідно до ст.89 Конституції Італії 1947 р. «жоден акт президента Республіки не дійсний, якщо він не контрасигнується міністрами, які запропонували його і які за цей акт відповідальні» [4, с.437]. У країнах з парламентськими формами державного правління реальна зовнішньополітична прерогатива глави держави зводиться в основному лише до формального представництва своєї країни в міжнародних відносинах. Як відзначає на прикладі Німеччини К. Хессе, «зовнішня політика залишається справою федерального уряду, а визначення основних її положень – справою федерального канцлера» [5, с.311].

В умовах нормального, стабільного функціонування державного механізму в країнах з парламентарними формами правління глава держави може лише в загальному вигляді впливати на схвалювані рішення через авторитет свого поста, діючи, як правило, згідно зі вказівками уряду. Як це не парадоксально, але відсутність у президента в парламентарних республіках вагомої, значущої політичної влади може бути «в деякій мірі основою його сили, що виявляється в духовній дії на політику суспільства», здатності глави держави «втілювати собою те, що об'єднує всіх» [6, с.238].

Форма правління чинить вирішальний вплив і на здійснення главою держави своїх повноважень у сфері державного управління, найважливішим із яких є його участь у формуванні й діяльності уряду. Приміром, у країнах з парламентарними формами правління глава держави найчастіше може призначити лише такий уряд, який має у своєму розпорядженні підтримку парламентської більшості. Посада прем'єр-міністра тут часто автоматично займається лідером партії (блоку партій), що перемогла на парламентських виборах. Даний процес, звичайно, детально регулюється конституціями країн. Так, згідно зі ст.99 п.1 Конституції Болгарії 1991 р. «президент після консультації з парламентськими групами доручає кандидату в прем'єр-міністри за

чисельністю парламентської групи, сформувати уряд [7, с.30-45].

Умову формування уряду зі складу парламенту конституційно, як правило, не встановлено. Концептуально прийнято, що вона впливає з факту фіксації в основних законах політичної відповідальності уряду перед парламентом (нижньою палатою). Однак ця умова аж ніяк не є абсолютною, і в багатьох країнах із відповідними формами правління вважається звичайною практика включення до складу уряду осіб, які не є членами парламенту. Не є імперативом і презумпція сумісності посади члена уряду й депутатського мандата, яка вперше була встановлена у конституційній практиці Великобританії і з часом стала звичайною для багатьох парламентських республік. На сучасному етапі низкою конституцій (зокрема, конституціями Австрії, Люксембургу, Молдови, Нідерландів і Фінляндії) встановлюється несумісність депутатського мандату й урядової посади [8, с.18,19].

Глава держави в країнах з парламентарними формами правління інколи може відповідно впливати на процес формування уряду. У Німеччині, наприклад, президент вправі висловити федеральному канцлерові сумнів щодо тієї чи іншої кандидатури на посаду міністра. Якщо заперечення президента достатньо серйозні, він їх може висловити навіть публічно, що, на думку німецького юриста К. Шлайха, є вельми вагомим «засобом тиску при рішенні кадрових питань» [6, с.277]. Але поруч з тим він же й підкреслює, що «реалізація прав президента можлива тільки за умови, що він врешті – решт погодиться з федеральним канцлером, якщо той наполегливо стоїть на своїй пропозиції» [6, с.277].

Ступінь можливої самостійності глави парламентарної держави при формуванні уряду іноді залежить і від партійної системи. Так, за умови двопартійної системи у Великобританії монарх практично лише ратифікує вибір, що був зроблений спочатку відповідною політичною партією, яка обрала свого лідера, а потім – виборцями, які проголосували на виборах за ту чи іншу партію. У країнах же з

багатопартійними системами (Бельгія, Данія, Нідерланди) роль глави держави у формуванні уряду, як правило, більш вагома оскільки, перш ніж призначити главу уряду, він, звичайно, проводить консультації з лідерами політичних партій і представниками палат, маючи, таким чином, деяку свободу політичного маневрування.

Глава держави призначає дату виборів у парламент, скликає парламент на сесії, підписує й публікує закони, володіє правом вето. Президент може достроково розпустити парламент із призначенням нових виборів, однак здійснення такого повноваження президентом, як і більшості інших, знаходиться під контролем уряду. За умов парламентського правління глава держави зазвичай реалізує право розпуску лише за пропозицією (порадою) глави уряду, який і контрасигнує відповідний акт. Контрасигнування актів президента про розпуск парламенту не передбачено в таких парламентських республіках, як Болгарія, Греція, Молдова, Словаччина, Чехія, Фінляндія [8, с.21-22]. Разом із повноваженнями, що дозволяють главі держави чинити загальний вплив на законодавчу діяльність парламенту, він досить часто наділяється також правом видавати власні нормативні акти. У країнах з парламентарними формами такі повноваження здійснюються тільки за згодою уряду, який несе за них відповідальність. Так, президент Індії згідно зі ст.123 Конституції 1950 р. має право видавати укази під час перерви в роботі парламенту [9, с.114]. Указ Президента має таку ж силу, що й парламентський акт. Кожен такий указ повинен бути представлений палатам індійського парламенту і вступає у дію після закінчення шести тижнів з моменту скликання парламенту, якщо до закінчення цього періоду обидві палати не приймуть резолюцію, що скасовує його.

Носієм виконавчої влади в усіх країнах з парламентською формою правління виступає уряд. Незалежно від конкретної назви – Рада Міністрів, Федеральна Рада, Державна Рада тощо – він завжди залишається колегіальним органом, що виконує функції управління

державними справами. Зараз функції уряду значно розширилися. Він здійснює не тільки управління, а й керівництво державними справами [10, с.91]. Конституційно-правовий інститут уряду складається з норм, регулюючих перш за все порядок формування й повноваження уряду, його структуру, звітність і підвідомчість, взаємовідносини членів уряду як між собою, так і з іншими державними органами. Для країн з парламентською формою правління характерним є формування уряду на парламентській основі. Уряд, як правило, виступає колегіальним носієм виконавчої влади, відповідальним перед парламентом за політичний курс, що провадиться. Він мусить користуватися довірою парламентської більшості.

Відповідальність уряду (або окремих його членів) може бути політичною, кримінальною, цивільною й дисциплінарною [11, с.348-350]. Політична відповідальність можлива перед парламентом, президентом, прем'єр-міністром і виражається у звільненні уряду або окремого міністра у відставку. Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом вираження йому вотуму недовіри або відмови в довірі. Як відзначає М. Лесаж, «важлива не тільки законотворча функція законодавчого органу, а й контрольна. Дійсно, закони будуть лише мертвою буквою, якщо законодавчий орган, який їх видав, ... не матиме можливості контролювати дії виконавчої влади, покликаної реалізовувати ці закони» [12, с.4]. Тому вираження недовіри неминує спричиняє припинення повноважень уряду. Вотум недовіри, прийнятий парламентом, зобов'язує уряд піти у відставку.

Як правило, законодавством передбачено, що внести на розгляд парламенту питання про вотум недовіри уряду може лише певна (доволі значна) група депутатів. Щоб не допустити зловживань цим правом, часто закріплюються різноманітні додаткові обмеження. Наприклад, вираження недовіри уряду пов'язується з можливістю розпуску парламенту. У відповідь на недовіру, виражену уряду, прем'єр-міністр вправі рекомендувати президентові достроково розпустити парла-

мент (або нижню його палату при двопалатній структурі парламенту) і призначити нові парламентські вибори [13, с.62]. Так, у Греції президент може розпустити парламент, якщо двом урядам поспіль було виражено вотум недовіри [14].

Парламент також здійснює контроль за діяльністю уряду у виді (а) запитів і запитань парламентаріїв, (б) парламентських розслідувань, (в) проведення парламентських або комітетських слухань, (г) інституту омбудсмена та Рахункової палати, (д) звіту уряду про виконання бюджету (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Японія та ін.) [14, 15].

З погляду партійного складу уряди можна підрозділити на партійні й безпартійні. Останні, зокрема, характерні для монархічних держав Арабського Сходу, де взагалі не існує політичних партій (Оман, ОАЕ, Саудівська Аравія). Неодноразово формувалися безпартійні уряди і в умовах військових режимів країн «третього світу».

Партійні ж уряди можуть бути як однопартійними, так і коаліційними. Перші найчастіше формуються в країнах з парламентарними і змішаними формами правління, де якась партія зазвичай має у своєму розпорядженні більшість місць у парламенті (Великобританія, Канада), а також у президентських республіках, де міністрами найчастіше стають представники партії, що перемогла на президентських виборах. Коаліційні уряди створюються, як правило, у країнах з парламентарними і змішаними формами правління, у яких жодна партія не має у своєму розпорядженні підтримки парламентської більшості (Італія, Бельгія, Нідерланди, Данія).

У низці держав проводиться розмежування між урядом, який засідає під головуванням глави держави, і урядом, що засідає під головуванням прем'єр-міністра. Приміром, у Бельгії, а також у деяких франкомовних країнах Африки в першому випадку використовується термін «Рада Міністрів», а в другому – «Рада Кабінету». Аналогічним чином і в Скандинавських країнах розрізняють Державну

Раду, де головує глава держави, і Раду Міністрів, що засідає під головуванням прем'єр-міністра.

Залежно від підтримки уряду з боку різних парламентських фракцій виокремлюють уряди більшості й уряди меншості. Останні в основному формуються за ситуації, коли утворення правлячої коаліції, яка охоплювала б партії, які у своїй сукупності спираються на підтримку парламентської більшості, не вважається можливим. Уряд меншості знаходиться при владі завдяки зазвичай підтримці інших партій, які безпосередньо не входять в уряд. Формування подібних урядів характерне для таких скандинавських монархій, як Норвегія, Данія, Швеція.

У надзвичайних ситуаціях може створюватися і так званий «уряд національної єдності», до складу якого входять найкрупніші і найвпливовіші політичні партії, представлені у парламенті. Так, подібні уряди кілька разів створювалися у Великобританії в першій половині ХХ ст. Останнім із них є уряд, що функціонував у період другої світової війни, до складу якого ввійшли представники консервативної, лейбористської і ліберальної партій. Після ж війни німецькі уряди національної єдності формувалися і в Бельгії з представників соціалістів, католиків, лібералів і комуністів. Спроби сформував уряд національної єдності останнім часом також робилися в таких країнах, як Греція (у 1989 р.) й Ліван (у 1990 р.).

Зазначені уряди можуть ефективно функціонувати лише за ситуації, коли вся країна об'єднана якою-небудь загальною фундаментальною метою, такою, наприклад, як перемога у війні. У мирний же час успіх подібних урядів, що роздираються часто гострими внутрішніми суперечностями, менше вірогідний і вони можуть розглядатися лише як деякий тимчасовий, вимушений етап у функціонуванні державного механізму.

Тимчасовий характер, звичайно, носять і так звані «ділові», «службові» уряди, утворювані, як правило, для виконання деяких функцій державного управління до того часу, доки в результаті парламентських вибо-

рів не буде сформовано новий уряд. У післявоєнний період ці уряди (до складу яких часто входили вищі урядовці, технократи) формувалися у Фінляндії, Нідерландах, Португалії, Італії, Марокко. Можливість утворення службового уряду може передбачатися й безпосередньо в основному законі. Так, у Конституції Болгарії (ст.99, п.5) йдеться про можливість формування службового уряду у випадку, якщо парламентськими групами не досягнуто згоди про утворення уряду. Цей крок повинен супроводжуватися розпуском парламенту і призначенням нових парламентських виборів [7, с.30–45].

Якщо яка-небудь партія (блок партій) має у своєму розпорядженні явну більшість у парламенті, то проблем з формуванням уряду зазвичай не виникає, оскільки її лідер майже автоматично стає прем'єр-міністром. Подібна ситуація характерна, зокрема, для таких країн, як Великобританія, Канада, Австралія. Набагато складніше подібний процес відбувається у разі, коли жодна з партій (блок партій) самостійно не має у своєму розпорядженні парламентської більшості (Нідерланди, Бельгія, Австрія, Італія, Данія). Формування уряду тут деколи займає досить багато часу, часто зрештою слабо кореспондуючи з результатами самих виборів. Не випадково, наприклад, в Нідерландах говорять, що «можна виграти вибори, але програти процес формування уряду» [3, с.65].

В останній групі країн формуванню уряду, як правило, передують консультації глави держави з лідерами найбільших парламентських фракцій, головами палат парламенту, що йде у відставку, а також з прем'єр-міністром.

У країнах з парламентськими формами правління найчастіше глава держави призначає прем'єр-міністром лідера партії (блоку партій), що отримала перемогу на парламентських виборах («позитивний парламентаризм»), а за його згодою – решту міністрів (Греція, Італія, Індія). У низці країн (Німеччина, Японія, Іспанія) особа, яка підлягає призначенню на посаду прем'єр-міністра, визначається безпосередньо голосуванням у па-

рламенті і лише потім прагнення парламенту опосередкується відповідним актом глави держави.

Якщо в рамках однопартійних урядів міністерські посади в основному розподіляються прем'єр-міністром, то в коаліційних урядах вирішальну роль у цьому часто виконують політичні партії, що делегують міністрів у кабінет. Ці партії мають, як правило, свої «квоти», що виділяються пропорційно чисельності їх партійних фракцій. Подібний процес був велими влучно визначений голландським дослідником Р.Б. Андевегом як «колонізація уряду політичними партіями» [16, с.140].

У низці держав допускається й обрання парламентом (а точніше, парламентськими фракціями) окремих міністрів. Наприклад, члени лейбористських урядів в Австралії й Новій Зеландії обираються парламентською фракцією правлячої партії, тоді як прем'єр-міністрові належить лише право розподіляти портфелі між міністрами.

До складу уряду разом з його главою можуть входити міністри, державні міністри, міністри без портфеля, а також парламентські секретарі. В одних країнах державні міністри очолюють найважливіші департаменти й через це координують діяльність деяких суміжних міністерств (Португалія). Цей ранг тут вважається вищим, аніж просто ранг міністра. В інших же країнах (Великобританія, Індія), навпаки, він вважається нижчим, оскільки державні міністри в них є, по суті, лише заступниками глав крупних міністерств. У Японії ж державними міністрами називаються взагалі всі члени уряду. Міністри без портфеля зазвичай виконують окремі доручення глави уряду. Деякі особи включаються в цій якості до уряду з урахуванням їх важливої ролі у правлячій партії. Парламентські секретарі (іноді їх називають молодшими міністрами) функціонують в основному в окремих країнах англосакського права з парламентською формою правління. Головним їх завданням є надання допомоги міністрам, головам департаментів у здійсненні їх парламентських обов'язків.

В урядах деяких країн передбачаються посади заступників прем'єр-міністра. Так, відпо-

відно до Основного Закону Німеччини (ст.69, п.1) «федеральний канцлер призначає одного з федеральних міністрів своїм заступником» [17]. Але в Конституції нічого не йдеться про те, який саме міністр може стати заступником федерального канцлера. На практиці ж, як наголошується в німецькій юридичній літературі, заступником останнього найчастіше стає міністр закордонних справ [6, с.261].

Політична відповідальність міністрів перед прем'єр-міністром виражається у вимозі прем'єра до міністра подати у відставку. У парламентарних республіках і монархіях прем'єр завжди може вимагати від міністра заяви про відставку.

У країнах північно-західної Європи (за винятком Бельгії) набув поширення принцип «негативного парламентаризму». Тут уряд, як правило, не зобов'язаний одержувати позитивний вотум довіри від парламенту, а починає працювати відразу після призначення й може діяти доти, поки парламент більшістю голосів не відмовить йому в довірі. У цих державах спочатку як би презюмується, що Кабінет користується довірою парламенту, внаслідок чого не уряд повинен доводити свою підтримку парламентом, а, навпаки, парламент зобов'язаний доводити, що він більш не терпить уряду. Згідно з конституціями таких країн, як Данія, Норвегія, Нідерланди, уряд вступає у свої повноваження одразу ж після призначення монархом прем'єр-міністра. Подібні правила сприяють утворенню урядів меншини, що, зрештою, забезпечує безперервність функціонування державного механізму, роблячи його гнучкішим і стійкішим до різних змін у співвідношенні сил на внутрішньополітичній арені.

У деяких країнах спостерігається своєрідне поєднання принципів «негативного» й «позитивного» парламентаризму. Наприклад, у Португалії (змішана форма) призначений президентом уряд повинен протягом 10 днів з'явитися перед парламентом зі своєю програмою, яка вважається прийнятою, якщо проти неї не проголосує абсолютна більшість парламентарів. Аналогічним чином парламент Швеції повинен затверджувати кандидатуру прем'єр-

міністра, запропоновану тальманом. Така кандидатура вважається схваленою, якщо безпосередньо проти неї не проголосує абсолютна більшість членів риксдагу. Такі правила на практиці можуть призводити до вельми курйозних ситуацій. Так, у 1978 р. голова Народної партії У. Ульстен був обраний прем'єр-міністром голосами всього лише 39 депутатів представників його партії (що склало небагато більше 1/10 членів парламенту), тоді як проти нього проголосували 55 консерваторів і 17 комуністів. Решта парламентарів просто утрималася при голосуванні [3, с.56].

В останні десятиріччя роль глави уряду значно підвищилася: він уже не просто перший серед рівних, а особа, яка визначає політику уряду. Найважливішою прерогативою глави уряду, як правило, є визначення основних напрямків політичного курсу уряду, координація діяльності окремих міністрів. Приміром, відповідно до ст. 65 Основного Закону Німеччини федеральний канцлер «встановлює основні напрямки політики і несе за це відповідальність» [17]. Аналогічним чином і італійський прем'єр-міністр згідно зі ст. 95 Конституції «керує загальною політикою уряду і несе за неї відповідальність» [18, с.121].

Реальний обсяг повноважень глави уряду залежить не тільки від форми правління, а і від різновиду партійної системи, що функціонує в тій чи іншій країні. Так, прем'єр-міністр концентрує у своїх руках досить значні повноваження у країнах з однопартійними урядами, де він одночасно є й лідером правлячої партії. Тут прем'єр-міністр зазвичай самостійно визначає кадровий склад і порядок діяльності уряду, а також порядок денний його засідань. Він часто самостійно формулює рішення, що приймаються урядом у перебігу обговорення того чи іншого питання. Деякі рішення прем'єр-міністр приймає після консультації лише з окремими міністрами, вископоставленими урядовцями або взагалі одноособово. Наприклад, у 1951р. британський прем'єр-міністр У.Черчилль одноособово ухвалив рішення про випробування ядерної бомби. Аналогічним чином учинила в 1971 р. й індійський прем'єр-міністр І.Ганді, ухвалив-

ши самостійне рішення про початок армією Індії військових дій у конфлікті, пов'язаному з утворенням Бангладеш, яке лише згодом було обговорено Кабінетом міністрів.

Не такими значними можуть бути реальні повноваження прем'єр-міністра в межах коаліційних урядів. Тут йому, як правило, доводиться ділити владу з лідерами інших політичних партій, представлених в урядовій коаліції, що робить часто неможливим ухвалення ним яких-небудь самостійних рішень. Так, аналізуючи практику функціонування коаліційних урядів у Нідерландах, Р.Б. Андевег відзначає, що конфлікти між окремими міністрами глава уряду може вирішувати лише у випадку, якщо ті згодяться на його арбітраж. Крім того, прем'єр-міністр у Нідерландах, по суті, не бере участі у призначенні міністрів, оскільки формально це робить королева, а фактично формування Кабінету є результатом переговорів між партіями. Не може прем'єр-міністр і змістити будь-якого міністра виключно за своєю ініціативою, не погодивши це питання з відповідною політичною партією [16, с.139].

У деяких країнах досить значними повноваженнями в рамках уряду можуть наділитися не тільки прем'єр-міністр, а й інші міністри. Прикладом того є Німеччина, Основний Закон і Регламент федерального уряду якої надають деякі особливі права окремим федеральним міністрам, зокрема, міністрам фінансів, юстиції, внутрішніх справ. Особливо широкі права має міністр фінансів, який відповідно до ст.112 Конституції [17] має право схвалювати надбюджетні й позапланові витрати, що «дає йому можливість здійснювати фіскальний контроль за іншими галузями й урядом в цілому, якщо намічається перевищення запланованих бюджетних кошторисів» [6, с.242]. У разі несхвалення ним тих чи інших витрат на наступному засіданні уряду з цього питання провадиться нове голосування (обов'язково у присутності міністра фінансів). Якщо в перебігу цього голосування відповідне рішення про витрати не буде схвалено більшістю голосів усіх членів уряду, включаючи канцлера, його виконання припиняється.

Міністр фінансів також має право заявляти протест і проти інших рішень уряду, що стосуються фінансових питань. Міністри ж юстиції та внутрішніх справ, покликані стояти на варті закону, можуть скористатися правом вето у випадку сумнівів у законності того чи іншого рішення уряду (дане вето долається таким же чином, як і в разі протесту з боку міністра фінансів).

Як правило, повноваження уряду в багатьох конституціях держав світу сформульовані доволі узагальнено. Разом із тим деякі конституції містять досить детальний перелік повноважень уряду. Наприклад, у ст.73 Конституції Японії йдеться про те, що кабінет сумлінно провадить у життя закони, вирішує державні справи, керує зовнішньою політикою, складає бюджет, вносить його на розгляд парламенту тощо [19, с.276]. Достатньо докладний перелік функцій уряду характерний і для новітніх конституцій більшості постсоціалістичних держав.

У парламентарних республіках і монархіях уряд здійснює повноваження, які належать по конституції главі держави, хоча іноді виокремлюються й деякі особливі повноваження уряду.

У багатьох країнах уряд наділяється вельми широкими нормотворчими повноваженнями. Він не тільки видає різні підзаконні акти, що визначають умови й порядок застосування законів і забезпечують їх виконання, а й наділяється власною розпорядчою владою, правом видання нормативних актів, що мають силу закону. Такі акти найчастіше приймаються урядом на підставі так званого делегованого законодавства, тобто прав, що безпосередньо делегуються йому парламентом. Така можливість, приміром, передбачена конституціями Італії й Латвії. Досить значне поширення розповсюдження делеговане законодавство має у Великобританії.

Вагома, а часто й провідна роль уряду як у механізмі виконавчої влади, так і в державному механізмі в цілому на практиці визначається не тільки формальними його повноваженнями, а й тим фактом, що до складу уряду, як правило, входять найвпливовіші ді-

ячі правлячої партії (коаліції). Саме тому уряд зазвичай є реальним центром політичної активності, своєрідним мотором, що приводить у рух весь державний механізм.

За цих умов склад і політика уряду безпосередньо відображають співвідношення сил у парламенті. У таких державах, як можна стверджувати, існує об'єднаність влади, функціонує вона як єдиний погоджений механізм. З іншого боку, діяльність виконавчої влади в умовах парламентарних республік в цілому не така стабільна, як у рамках президентських республік. Оскільки уряд повинен користуватися довірою парламенту (його нижньої палати), будь-яка більш менш значуща зміна співвідношення сил у парламенті неминуче позначається й на складі уряду (особливо в країнах з коаліційними, багатопартійними урядами), визначаючи необхідність його корегування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Meny Y. Government and politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany / Meny Y. – Oxford : Univ. press, 1990. – XIII. – 367р.
2. Скрипнюк В. М. Питання правового забезпечення взаємодії виконавчої та законодавчої гілок державної влади / В. М. Скрипнюк // Держава і право. – 2002. – Вип. 18. – С. 118–126.
3. Bogdanor V. The government formation process in the constitutional monarchies of North-West Europe / Bogdanor V. // Comparative government and politics: Essays in Honour of S.E. Finer / Ed. Kavanagh D., Peele G. L.: Heinemann, 1984. – P. 49–72.
4. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. гр. НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 816 с.
5. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / Хессе К. – М. : Юрид. лит., 1981. – 368 с.
6. Государственное право Германии : в 2 т. Т. 1 / отв. ред. Топорнин Б. Н. – М. : ИГиП-РАН, 1994. – 312 с.
7. Конституция республики Болгария // Право и жизнь. – М., 1992. – № 2. – С. 30–45.

8. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / Шаповал В. М. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.
9. Конституция Индии / под ред. И. Д. Левиной, В. А. Мамаева. – М. : изд-во Иностранной литературы, 1956. – 466 с.
10. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Энтин Л. М. – М. : Юрид. лит., 1995. – 176 с.
11. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Чиркин В. Е. – М. : Юрист, 1997. – 568 с.
12. Лесаж М. Президент: власть и законы / М. Лесаж // Известия. – 22.02.1990. – №53. – С. 4, 5.
13. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : монографія / В.Є. Протасова. – Х. : Право, 2009. – 208 с.
14. Хмелько І. Парламентський контроль / Хмелько І. // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади : Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана. – 2005. – Квітень. № 69/а. – С. 35–47.
15. Хмелько І. Парламентські спеціальні слідчі комісії: порівняльний аналіз повноважень / Хмелько І. // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади : Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана. – 2005. – Квітень. № 69/а. – С. 48–60.
16. Andeweg R. B. Centrifugal forces and collective decision – making: The case of Dutch cabinets / Andeweg R. B. // European journal of political research. - Dordrecht, 1988. – Vo1.16. – № 2. – P. 125–151.
17. Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. – М. : Прогресс, 1991. – 469 с.
18. Конституция Итальянской республики // Современные зарубежные конституции. – М. : МЮИ, 1992. – С. 108-137.
19. Конституция Японии // Современные зарубежные конституции. – М. : МЮИ, 1992. – С. 269–284.

Хоменко О. В. Виконавча влада за умов парламентської республіки та монархії (парламентської демократії) / О. В. Хоменко // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 1037–1045 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12xovtmpd.pdf>

Досліджуються особливості моделі виконавчої влади в парламентських демократіях (парламентських республіках і парламентських монархіях). Надано аналіз і розкрито зміст основних повноважень органів виконавчої влади в парламентських республіках та парламентських монархіях, визначено порядок їх формування.

Хоменко Е.В. Исполнительная власть в условиях парламентской республики и монархии (парламентской демократии)

Исследуются особенности модели исполнительной власти в парламентских демократиях (парламентских республиках и парламентских монархиях). Предоставлен анализ и раскрыто содержание основных полномочий органов исполнительной власти в парламентских республиках и парламентских монархиях, определен порядок их формирования.

Homenko E.V. The Executive Authority in the Conditions of Parliamentary Republic and a Monarchy (Parliamentary Democracy)

Singularities of model of the executive authority in parliamentary democracies (parliamentary republics and parliamentary monarchy) are researched. The assaying is given and the content of the main authorities of enforcement authorities in parliamentary republics and parliamentary monarchy is uncovered, the order of their forming is spotted.