РЕФЕРАТ

ВИЩІ ОРГАНИ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

(ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)

План

1. Передмова
2. Розподіл влад - розподіл функцій
3. Порівняльний аналіз вищих органів держави:
	1. Парламент
		1. Будова парламентів
	2. Глава держави
		1. Комісії (комітети) як елемент структури парламентів
		2. Компетенція парламентів
	3. Уряд
* Особливості конституційного статусу глав держав
1. Література

# Передмова

Державні функції в кожній країні здійснює розгалужена системи органів. Серед них виділяються вищі - парламент, уряд і глава держави. Саме ці органи реалізують основні повноваження у сферах законодавчої та виконавчої влади, і їх діяльність має політичну значущість. До вищих органів також віднесені вищі судові інстанції загальної і спеціальної компетенції - верховний суд, конституційний суд, вищій адміністративний суд тощо. Проте судові органи формально відсторонені від реалізації державних функцій політичного характеру (виняток становить лише діяльність конституційного суду, хоча і він вважається в цілому “неполітичним” органом). Тому тільки дослідивши роботу вищих органів законодавчої і виконавчої влади можна більш або менш точно визначити, в яких формах здійснюється політика, на яких засадах існує і діє державний механізм.

# Розподіл влад - розподіл функцій

Для характеристики статусу кожного з вищих органів сучасної держави визначальними є поняття форми державного правління. Форма правління - це спосіб організації влади, зумовлений принципами взаємовідносин вищих органів. При цьому вихідними є взаємовідносини між парламентом, урядом і главою держави. Зміст їх взаємовідносин в тій чи іншій мірі відбиває ідеї розподілу влад. Ці ідеї, відомі ще з ранніх часів, у найбільш чіткому викладі були сформульовані французьким просвітителем і правознавцем XVIII ст. Шарлем Монтеск`є. Його вчення відіграло помітну роль у становленні сучасної політико-правової думки і суттєво вплинуло на розвиток державних інститутів у о новий період світової історії.

Монтеск`є розрізняв три влади - законодавчу, виконавчу, судову - і стверджував,що в умовах свободи неприпустиме поєднання цих влад і здійснення їх однією особою або одним органом. Таке поєднання, на його думку, як звичайно призводило до сваволі. Тому Монтеск`є вважав за необхідне, щоб зазначені три влади здійснювались різними органами. Водночас він визнавав розподілені влади в принципі рівнозначущими і серед них не виділяв жодної, яка б наділялась якістю верховенства по відношенню до інших влад. Розвиваючи своє вчення про розподіл влад, Монтеск`євисунув положення про необхідність їх взаємодії і взаємної зрівноваженості. Він писав про таку взаємодію влад, за якої останні стримують одна одну і узгоджено просуваються до спільної мети. При цьому Монтеск`є вказував на неможливість практичного розмежування їх настільки, щоб це зовсім виключало втручання однієї влади в діяльність іншої.

Сформульоване Монтеск`є вчення про розподіл влад заклало підвалини конституційного принципу, котрий був визнаний в державно-правовій теорії і практиці ряду країн вже наприкінці XVIII ст. Найбільшою мірою це вчення було сприйнято творцями конституції США 1787р., чинної й до сьогодні. Ідеї розподілу влад були покладені в основу її тексту і відповідної організації державного механізму, хоча в самому конституційному тексті словосполучення ”розподіл влад” не використовувалось. Юридична форма закріплення ідей розподілу влад тут має вигляд функціонального визначення кожного з вищих органів держави (конгресу, президента, верховного суду) як органів, котрі здійснюють відповідно законодавчу, виконавчу і судову владу.

Саме така форма закріплення ідей розподілу влад стала найпоширенішою в конституційній практиці країн світу.Лише у виняткових випадках розподіл влад прямо проголошується в конституційних законах.

Сучасна характеристика розподілу влад у розвинутих країнах спирається на різні тлумачення їх змісту. Ці тлумачення суттєво відмінні, і їх можна пов`язати з існуючими формами державного правління. Більше того, різні тлумачення розподілу влад знаходять своє втілення в різних формах правління і відбивають сам факт існування таких форм.

Традиційне тлумачення розподілу влад передбачає майже ізольованість кожної із них, відсутність між ними широких і тісних функціональних взаємовідносин. Відповідне тлумачення визнає розподіл влад як жорсткий. Воно пов`язане з особливостями такої форми правління, як президентська республіка, і найбільш наближене до вчення Монтеск`є. На практиці жорсткий розподіл влад, по суті, спричиняє конкуренцію вищих органів держави, насамперед органів законодавчої і виконавчої влади, Особливістю практичної реалізації ідеї жорстокого розподілу влад є доповнення у вигляді стрункої системи так званих стримувань і противаг. У межах цієї системи створено структуру взаємодій і взаємообмежень вищих органів держави, а звідси - трьох розподілених влад. Класичною вважається система стримувань і противаг, встановлена за конституцією США.

Так, конгрес (парламент) може притягувати президента до відповідальності у вигляді імпічменту, а сенат (верхня палата конгресу) відхиляти кандидатури на зайняття федеральних посад, пропоновані президентом. В свою чергу, президент може впливати на процес законотворчості, здійснюваної конгресом, застосувавши так зване вето. Члени верховного суду призначаються президентом з “поради і згоди” сенату, тобто відповідні посади заміщуються за результатом спільного рішення виконавчої і законодавчої влади. Сам же верховний суд, реалізуючи функцією конституційного контролю, може визнавати протиконституційними акти конгресу і президента. Це дозволяє йому впливати на правотворчу діяльність законодавчих і виконавчих органів.

Однак зміст поняття стримувань і противаг розглянутим не обмежується. Багато американських конституціоналістів до них відносять різні спроби формування всіх трьох влад: конгрес обирається безпосередньо виборцями, президент займає посаду за результатами непрямих виборів, верховний суд формується на основі президентських призначень, санкціонованих верхньою палатою. До системи стримувань і противаг нерідко також відносять різні строки повноважень органів виконавчої і законодавчої влади: нижня палата конгресу обирається на два роки, верхня - на шість, президент - на чотири. Пов`язують суть цієї системи і з деякими іншими особливостями організації вищих ланок державного механізму.

Поширеним є й інше тлумачення розподілу влад,, за яким останні повинні тісно співробітничати і навіть переплітатись. Таке тлумачення відповідає природі парламентарних форм правління. Більш того, в країнах з такими формами правління поняття розподілу влад піддається корективам або навіть заперечується. Багато теоретиків не бачать необхідності у жорсткому розподілі влад. Вони посилаються на притаманне практиці цих країн явище - часткове злиття або часткове розділення функцій органів законодавчої і виконавчої влади, яке призводить до так званого змішування влад.

Як наслідок, конституційна практика встановлює положення, котре іноді називають “частковим злиттям персоналу”: членами уряду можуть бути тільки депутати парламенту. Іншими словами, одна і таж особа бере участь у реалізації як законодавчої, так і виконавчої влади. Такий стан передбачається конституціями переважної більшості країн з парламентарними (парламентарно-монархічною і парламентарно-республіканскою) формами правління, а також із змішаною республіканською формою. Він аж ніяк не відповідає вимогам жорсткого розподілу влад, які, навпаки, передбачають неприпустимість поєднання депутатського мандата і членства в уряді.

Реалії державно-політичного життя цілого ряду країн з парламентарними формами правління спричинили намагання відійти в конституційній теорії від самих ідей розподілу влад і призвели до фактичної відмови від відповідної термінології. Тут широко визнані концепції “дифузії”, “розпорошення” державної влади. Згідно з оцінками авторів цих концепцій, владні повноваження здійснюються багатьма і різними органами та посадовими особами, між якими далеко не завжди можна провести чітку грань за функціональними ознаками. І чим більше органів здійснюють ці повноваження, тим менша ймовірність монополізації влади, тим вужчі можливості для свавільного правління.

На думку прибічників таких концепцій, кожний з державних органів має забезпечувати взаємні стримування і противаги. При цьому зміст стримувань і противаг трактується нетрадиційно. До них як звичайно відносять колегіальний характер уряду, двопалатність парламенту, порядок взаємовідносин між урядовою партією і опозицією, баланс між органами центрального і місцевого самоврядування тощо. Таке трактування стримувань і противаг пояснюється тим, що вони вже давно розглядаються не тільки з позицій необхідності зопобігти надмірній концентрації державної влади і збалансувати її вищі ланки, а й забезпечити стабільність і сталість у функціонуванні всіх найголовніших державних інститутів та політичної системи в цілому.

Ідеї розподілу влад відомі конституційній теорії країн із змішаною республіканською формою правління. Наприклад, сучасні французькі конституціоналісти нерідко висловлюються на користь жорсткого розподілу влад. Проте, намагаючись пристосувати ці ідеї до існуючих у країні державно-політичних реалій, деякі з них пропонують уточнити поняття законодавчої і виконавчої влади. Функції уряду при цьому не зводять тільки до виконання законів. Навпаки, на думку відповідних авторів, єдина урядова , або управлінська функція певною мірою вбирає в себе законодавчу функцію. Це призводить до того, що остання більше не ототожнюється з діяльністю парламенту.

Існує серед французьких вчених й інший погляд, за яким різниця між законодавчою і виконавчою владою не має принципового значення., адже лідер партії парламентської більшості фактично володіє і тією і іншою. Він керує урядом і контролює цю більшість. Тому говорити, що законодавча і виконавча влади розподілені, буде, на думку адептів такого підходу, неправильним, а справжній поділ має місце між урядом і опозицією.

Ці та інші теоретичні концепції в цілому узгоджуються зі змістом чинної конституції Франції, де сполучаються елементи жорсткого розподілу влад з інститутами парламентарної республіки. Зокрема, конституція фіксує принцип несумісності членства в уряді з депутатським мандатом, що, як зазначалось, властиво президентській республіці. З іншого боку, в основному законі закріплений принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом, котрий характеризує парламентарні форми правління.

В цілому слід підкреслити, що на практиці йдеться, по суті, не про розподіл влад або влади, а про розділення, поділ владних функцій між вищими органами держави. Тим самим формулу “розподіл влад” можна без особливих застережень замінити на формулу “розподіл державних функцій”. Сказане не заперечує значущості ідей розподілу влад, які служать основою для створення загальних гарантій демократичної організації суспільства і держави. Ці ідеї мають насамперед політичне звучання, хоча не слід заперечувати їх характер як юридичної цінності.

Реалізація на практиці відповідних ідей створює той стрижень, який покладений в основу конституційного механізму здійснення влади, складовими якого є вищі органи.

# Парламент

Значну увагу в характеристиці вищих органів сучасної держави як звичайно приділяють парламентам. Вони розглядаються як органи законодавчої влади, а іноді і як такі, що своєю діяльністю формально забезпечують функціонування і саме існування інших вищих органів.

За визначенням, парламенти - це виборні і колегіальні вищі органи держави, які функціонують в умовах демократичного правління і мають своїми головними повноваженнями повноваження в сфері законотворчості. В унітарних державах парламенти формуються на загальнонаціональному рівні, у федераціях - також і на рівні їх суб`єктів. В останньому випадку повноваження законодавчих органів двох рівнів розмежовуються на засадах, визначених федеральною конституцією.

Діяльність парламентів визначає характер і зміст парламентаризму. Парламентаризм - це система такої взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або , в наш час, особливої і достатньо суттєвої ролі в здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального постійно діючого представницького органу. Таке визначення парламентаризму означає, що його не слід пов`язувати з якимись конкретними формами державного правління. Явище парламентаризму в тій чи іншій формі притаманне кожній демократичній країні.

Характеристика парламентаризму набуває завершеності тільки тоді, коли враховуються структура і організація, зміст компетенції і головні напрями діяльності самих представницьких органів. Розгляд цих питань дозволяє скласти об`єктивну уяву про те, як реалізуються засади теорії народного представництва, наскільки їх природа відповідає політичним потребам сьогодення. Тільки через аналіз загальних закономірностей побудови та визначення основних функцій парламентів і при врахуванні відповідних особливостей, притаманних окремим країнам, можна встановити реальну роль представницьких органів у здійсненні державної влади, їх справжнє місце в державному механізмі.

Термін “парламент” має узагальнююче значення. Представницькі органи нерідко носять іншу офіційну назву. Найбільш поширеною з них є національні збори. Ця назва досить вдало передає характерні риси парламенту як загальнодержавного органу. Близькими за змістом до неї є назви: народні збори (так зафіксовано в конституціях Албанії та Болгарії) або державні збори (Естонія і Угорщина). В деяких країнах назва парламенту відбиває форму державного устрою - федеральні (союзні) збори (Росія, Швейцарія). Що стосується скандинавських країн, то тут парламенти мають суто індивідуальні назви. Наприклад, у Данії це фолькетінг, в Ісландії - альтінг, в Норвегії - стортінг, в Швеції - рікстаг. Нарешті, є країни, представницькі органи яких мають такі назви, як законодавчі збори (асамблея) або палата представників (депутатів). Всі ці назви так чи інакше вказують на одну з головних формальних прикмет представництва - колегіальний характер відповідних державних органів.

## Будова парламентів

Одним із вихідних моментів у характеристиці парламентаризму як загального явища і при визначені особливостей представницьких органів конкретних країн є їх побудова. В свою чергу, головною ознакою побудови парламентів значної кількості країн є їх двопалатність, або бікамералізм.

 Двопалатність довгий час була типовою рисою парламентаризму. Історично створення або збереження верхніх палат відображало компроміси, що були досягнуті між буржуазією і феодальним класом в їх боротьбі за політичну владу. В наш час Існування верхніх палат перш за все пояснюється потребами оптимізації парламентської організації. Акцент ставиться на необхідності забезпечити врівноважений підхід у парламентській роботі, надати їй високого професійного рівня. Деякі вважають, що верхні палати мають стимулювати нижні, створювати такі умови, за яких буде забезпечений зважений законодавчий процес і виключене прийняття непродуманих і поквапливих рішень. Визначаючи інші аргументи в обгрунтуванні двопалатної побудови парламентів слід також відзначити, що у федераціях вона вважається чи не обов`язковою і пояснюється необхідністю представництва на загальнонаціональному рівні інтересів суб`єктів федерації та їх населення. Прийнято формулу, за якою депутати нижніх палат парламенту представляють увесь народ (виборчий корпус) в цілому, а верхніх - тільки свій штат, провінцію тощо.

Сьогодні двопартійність вже не має значення типової риси явища парламентаризму. Якщо до другої світової війни однопалатні парламенти в Західній Європі в умовах демократичного правління існували лише в Люксембурзі і Фінляндії, то в наші дні відповідна форма побудови представницьких органів стала такою ж прийнятою, як і бікамералізм. Після другої світової війни на засадах однопалатності були реформовані парламенти таких європейських країн, як Греція, Данія, Португалія і Швеція.

Найбільш істотне значення в характеристиці побудови парламентів має порядок формування палат. Нижні палати двопалатних парламентів, так само як і однопалатні парламенти в цілому, практично повсюдно формуються на основі прямих виборів. При цьому в законодавстві як звичайно фіксується норма представництва, тобто визначається середня кількість виборців, від якої до палати (парламенту) обирається один депутат. Такий порядок формування нижніх палат іноді забезпечує представницький характер парламенту в цілому.

Порядок формування верхніх палат суттєво різниться і, як правило, відмінний від того, котрий прийнятий для нижніх. У ряді країн застосовуються прямі вибори. Вони нерідко проводяться не лише на основі дещо відмінного виборчого права (з більш високим віковим цензом), а й з використанням інших виборчих систем. Зокрема, у такий спосіб утворюються іспанський, італійський, польський, румунський і чеський сенати, а також палата радників парламенту Японії.

## Комісії (комітети) як елемент структури парламентів

Найголовнішим елементом внутрішньої структури парламентів є комісії (комітети). Теоретично їх роль визначається як попередня підготовка різного роду питань, які потім мають розглядатись у сесійних засіданнях. Фактично ж комісії самі вирішують наперед багато з цих, а палати і парламенти в цілому нерідко майже автоматично затверджують їх пропозиції. При цьому вважається, що діяльність комісій дозволяє більш швидко, ніж у самих палатах, і на більш професійному рівні вирішувати парламентські справи.

Парламентські комісії мають свої різновиди. Чи не основними з них є постійні комісії. В Англомовних та деяких інших країнах вони називаються постійними комітетами. В двопалатних парламентах постійні комісії, як правило, утворюються в кожній з палат і діють на період сесії парламенту, але в цілому ряді країн вони утворюються на весь термін його скликання. На практиці ця різниця не має великого значення, тому що формування комісій на початку кожної сесії здебільшого не призводить до значних змін в їх складі.

Однією з головних функцій постійних комісій є детальний розгляд законопроектів. ця їх діяльність складає зміст окремої стадії законодавчого процесу. В Італії згідно з ст. 72 конституції постійні комісії мають право не тільки розглядати, а і затверджувати законопроекти, що виключає подальшу парламентську процедуру їх прийняття. І хоча за ініціативою уряду Італії або встановленої кількості депутатів законопроект до затвердження його комісією може бути повернуто до розгляду і прийняття до палати, постійні комісії в багатьох випадках виступають як основний центр законодавчої діяльності.

До функцій постійних комісій також віднесено обговорення інших питань, включених до порядку денного роботи парламенту. В багатьох країнах утворюються постійні комісії, діяльність яких пов`язана з функціонуванням самого представницького органу: з питань процедури і регламенту, депутатської етики тощо. Нерідко постійні комісії здійснюють функції зв`язку з міністерствами та контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Тому не дивно, що постійні комісії мають спеціалізований характер, а їх предметна компетенція в цілому відповідає загальній структурі уряду.

Значними відмінностями в цьому відношенні характеризуються постійні комітети палати громад парламенту Великої Британії. Чи не єдиною їх функцією є відповідна участь у законотворчості. Ті п`ять-вісім комітетів, що утворюються на кожній сесії, не мають спеціалізованої компетенції, позначаються першими літерами алфавіту. Характеристика цих комітетів як постійних є досить умовною через те, що їх склад змінюється кожного разу після передачі туди нового законопроекту, а постійними залишаються лише голови комітетів. У такий спосіб забезпечується професійний підхід до законотворчості, адже депутати спеціалізуються з різних питань, і це, звичайно, враховується при формуванні конкретного складу постійного комітету.

Кількість постійних комісій в парламентах різних країн помітно різниться: від 6 в кожній з палат парламенту Франції до 24 в бундестазі Німеччини. В окремих країнах число постійних комісій зафіксовано в конституції, в інших це зроблено в парламентських регламентах. Проте в ряді країн комісії створюються в такий кількості, яку сам парламент і контролююча його партійна більшість вважають доцільною.

## Компетенція парламентів

Вивершеному аналізу парламентаризму сприяє розгляд форм закріплення компетенції представницьких органів, а також змісту відповідних повноважень. Згідно з принципом розподілу влад, парламенти визначаються як носії законодавчої влади. “Всі встановлені тут (у конституції - **О.Б.**) законодавчі повноваження належать конгресу Сполучених Штатів,” - сказано в ст. 1 американської конституції. Ця ідея в тій чи іншій формі викладена в основних законах практично всіх розвинутих країн.

Сучасна конституційна теорія та практика не визнає парламенти верховними органами влади. Їм не надається якість повновладдя, правомочність розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання держави. З огляду на цю теорію це б суперечило ідеї установчої влади. Адже всі повноваження парламентів належать їм не з якогось власного права, а завдяки фіксації в конституціях, котрі і наділяють представницькі органи відповідною компетенцією. З іншого боку, оцінка парламентів як повновладних органів суперечила б змісту принципу розподілу влад. Як зазначалось, за цим принципом влади не тільки розподілені і врівноважують одна одну, а й рівні. Не відповідала б ця оцінка реаліям державно-політичного життя.

Характеризуючи форму закріплення і зміст парламентської компетенції, слід в першу чергу зазначити, що вони певною мірою пов`язані з побудовою представницьких органів. Зокрема, бікамералізм парламентів зумовлює наявність повноважень у кожної з палат і, як правило, нижні палати відіграють більш значну і навіть домінуючу роль в реалізації цих повноважень. Разом з тим є парламенти, де повноваження палат не тільки зрівняні, а й в цілому рівні. До них слід віднести представницькі органи Італії, Румуні, США та ряду інших країн. Зокрема обидві палати американського конгресу мають, у принципі, однакові законодавчі повноваження, за винятком того, що білі (законопроекти) з фінансових питань можуть бути внесені тільки в палату представників.

Іноді кожна з палат має свої особливі, притаманні тільки їй повноваження. Наприклад, сенату конгресу США належить виключне право давати “пораду і згоду” на кандидатури, що пропоновані президентом на цілий ряд посад, а також на ратифікацію міжнародних угод. Якщо ніхто з кандидатів у президенти не забезпечить собі більшості голосів вибірників, його обрання здійснюється палатою представників. За таких самих обставин сенат обирає віце-президента. Палата представників має право притягувати до відповідальності в порядку імпічменту президента та деяких інших вищих посадових осіб, а правом розглядати справи, порушені в такому порядку, наділений сенат. Наявність особливих повноважень у кожної з палат характеризує і деякі парламенти з нерівноправними палатами.

Зміст компетенції парламентів зумовлює характер їх функцій, тобто напрямів їх діяльності. До парламентських функцій відносять законотворчість, прийняття бюджету і контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Серед цих функцій також називають зовнішньополітичну і судову. Останні дві функцій парламентів мають, по суті, супутнє значення.

Конституції передбачають лише окремі, вузькі форми участі представницьких органів у зовнішньополітичній діяльності держави. Парламенти, як правило, не беруть участі в оперативному вирішені проблем зовнішньої політики. Аналізуючи їх відповідні повноваження, слід виділити визнане основними законами багатьох країн право схвалювати укладені міжнародні договори і угоди. Проте ці повноваження аж ніяк не обмежують міжнародно-договірну практику виконавчої влади, а саме парламентське схвалення в більшості випадків має суто формальний характер.

Більш суттєвим є право парламентів на ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів або на участь в цьому процесі, закріплене в конституціях цілого ряду країн. Відповідні процедури, що застосовуються до найважливіших міжнародних договорів, ставлять діяльність з укладання таких договорів у залежність від їх сприйняття парламентом. До зовнішньополітичних повноважень парламентів треба також віднести їх право оголошувати війну і укладати мирні угоди. В цілому ж парламенти стоять осторонь активної діяльності з формування і здійснення зовнішньої політики. Цю діяльність віднесено до повноважень вищих органів виконавчої влади.

До компетенції парламентів деяких країн входять певні судові повноваження. У Великій Британії представницький орган у випадках так званих злочинів проти парламенту або порушення парламентських привілеїв та імунітетів нерідко бере на себе прямі судові функції. Зокрема, палата громад британського парламенту має право притягувати до відповідальності у відповідних випадках як своїх членів, так і сторонніх осіб. За її рішенням для депутатів можуть бути визначені такі покарання, як відсторонення на деякий час від роботи в парламенті або взагалі виведення з його складу.

Однак найважливішими парламентськими повноваженнями судового характеру є повноваження, пов`язані з відповідальністю посадових осіб у порядку імпічменту та інших подібних процедур. Активними учасниками цих процедур є представницькі органи.

Для характеристики компетенції парламентів важливе значення має оцінка змісту конституційно-правового статусу самих парламентаріїв. Практично у всіх розвинутих країнах депутати не зв`язані юридичними обов`язками по відношенню до своїх виборців. Вони вважаються представниками не відповідних виборчих округів, а всього народу (виборчого корпусу) в цілому і не можуть бути відкликані виборцями. Тим самим їх мандат не має імперативного характеру, і його прийнято називати вільним. Такий характер депутатського мандата, як правило фіксується в конституціях.

В цілому слід підкреслити, що вільний мандат в зарубіжній конституційній теорії, розглядається як такий, що найбільш повно забезпечує для депутатів можливості займатися справами, віднесеними до компетенції загальнонаціонального представницького органу. Він надає їх діяльності політичного характеру і не зводить її до рівня роботи уповноважених з місцевих справ. З іншого боку, в умовах прийняття імперативного мандата зовні встановлюється більш тісний зв`язок між парламентаріями та їх виборцями.

# УРЯД

## Структура і організація урядів.

Конституційна теорія і практика сучасних країн знає дві основні моделі структури урядів. У багатьох країнах до складу урядів входять всі політичні керівники міністерств і відомств із загальнонаціональною компетенцією. У сукупності вони і становлять урядову колегію. Це зумовлює досить велику чисельність уряду, що іноді може призвести до зниження ефективності його роботи. Тому в деяких країнах, де запроваджено таку модель, у структурі уряду утворюється більш вузька колегія. До неї, як правило, входять глава уряду, його заступники та інші авторитетні міністри. Прикладом може служити Італія, де в ст. 95 конституції припускається утворення уряду в межах його президії.

В англомовних та багатьох інших країнах до складу уряду (кабінету) входять не всі політичні керівники міністерств та відомств, а лише ті, які очолюють найважливіші з них. Уряду як колегії всіх цих керівників просто не існує. Тому поняття уряду і кабінету збігаються. Члени кабінету нічим не відрізняються від інших міністрів, котрі не мають такого статусу, проте реальні їх повноваження у вирішенні питань урядової політики суттєво різняться. В США до складу кабінету входять усі особи, котрі очолюють міністерства. Але це не означає, що він є осередком усієї відповідальної діяльності. Значна частина функцій у сфері виконавчої влади реалізується іншими органами, керівники яких не входять до складу кабінету. між кабінетом і такими органами, як правило, не існує жодних формальних зв`язків, і всі вони діють на основі повноважень, делегованих президентом. характеризуючи структуру і організацію урядів, слід у першу чергу зупинитись на питаннях їх складу. Основною діючою основою уряду, формальним і неформальним центром є його глава. Найчастіше він зветься прем`єр-міністром, хоч у деяких країнах прийнято й інші титули: канцлер, президент або голова. У президентських республіках систему органів виконавчої влади очолює президент, а посада прем`єр-міністра відсутня. У цілому ряді країн зі змішаною республіканською формою правління в силу дуалізму виконавчої влади роль центру урядової організації діяльності розподіляється між главою уряду і президентом. Характер цього розподілу визначається конституційними нормами і державно-політичною практикою кожної конкретної країни. При цьому головні повноваження можуть бути сконцентровані або у президента, або у прем`єр-міністра.

Про наявність дуалізму виконавчої влади свідчить зміст конституцій Франції, Росії і деяких інших країн, де прийнято відповідну форму державного правління. Так, у Польщі глава уряду інформує президента про головні питання, що є предметом його роботи. З питань “особливого значення” президент може скликати засідання уряду і головувати на них. Водночас президент може призначати спеціальних державних міністрів з метою сприяння здійсненню його повноважень. У Румунії президент може брати участь у засіданнях уряду, на яких обговорюються проблеми національного значення, що виникають у сфері зовнішньої політики, оборони і публічного порядку, а також на пропозицію глави уряду в інших ситуаціях. У Португалії президент головує в уряді на прохання його голови. У Хорватії президент може проводити засідання уряду за запропонованим ним порядком денним. Він також головує на усіх урядових засіданнях, де є присутнім.

Елементи дуалізму виконавчої влади простежуються за змістом конституцій окремих парламентарних республік, що свідчить про певну умовність критеріїв прийнятої класифікації сучасних форм державного правління. в Туреччині президент може головувати на засіданнях уряду і скликати їх, коли вважає за необхідне. В Словаччині президент має право бути присутнім на засіданнях уряду, головувати на них і вимагати звітів від уряду та його окремих членів.

Проте в інших країнах із змішаною республіканською формою і парламентарними формами правління глава уряду концентрує в своїх руках основні владні повноваження і, по суті, стоїть над урядом. Така централізація і концентрація повноважень відображає об`єктивні закономірності суспільно-політичного розвитку відповідних країн. Тут прем`єр-міністри реалізують не тільки власне урядові повноваження, а й більшість владних повноважень і прерогатив глави держави. До того ж у деяких республіках глави урядів мають пряме відношення до здійснення функцій президентів. Зокрема в Австрії, Росії, Словаччині і Фінляндії главу уряду за певних умов тимчасово заміщує голова верхньої палати парламенту, а якщо останній не може виконувати відповідні функції, це робить уряд в цілому. В Ісландії глава уряду входить до складу спеціальної колегії, яка здійснює таке заміщення.

Організація урядів у країнах світу в кожному конкретному випадку має свої особливості. Однак існують і певні загальні її риси, серед яких слід назвати створення різноманітних міжміністерських органів і органів при главі уряду. Всі вони здебільшого функціонують поза формалізованою структурою уряду і так чи інакше присутні в державному механізмі країн з парламентарними і змішаною республіканською формами правління.

У Великій Британії сюди мають бути перш за все віднесені комітети кабінету. Існує два різновиди таких комітетів - постійні і створювані у конкретному випадку. Останні, як правило, утворюються у зв`язку з виникненням гострої політичної ситуації для розробки необхідних урядових рішень. Історія свідчить, що іноді такі комітети відігравали роль головних урядових центрів на період політичної кризи. Всі комітети утворюються та ліквідуються за рішенням прем`єр-міністра. Він же є головою найважливіших з них.

Незважаючи на те, що прем`єр міністр у Великій Британії займає ключове положення в системі виконавчої влади, при ньому формально немає спеціального органу,який би здійснював функцію координації в межах самого уряду.

Подібною до британської є організація урядів у більшості країн з парламентарними формами правління.

У Німеччині так звані комітети формуються на основі рішень федерального уряду. Головою кожного такого комітету є канцлер. До їх складу входять міністри за профілем проблем, які розглядаються в конкретних комітетах. Формою відповідної урядової діяльності у Німеччині є й міжміністерські комітети. Вони створюються за рішенням уряду або за домовленістю зацікавлених міністерств. Керівництво такими комітетами здійснюється міністрами. Головною їх функцією є координація діяльності міністерств. Урядові і міжміністерські комітети виносять за межі уряду значну частину його роботи.

У Франції створення спеціальних органів виконавчої влади, які існують поза офіційною урядовою структурою передбачене самою Конституцією. “Президент очолює збройні сили. Він головує в радах і вищих комітетах оборони”, - сказано в ст. 15. Міжміністерські ради і комітети не тільки готують відповідні проекти рішень Ради міністрів, а й у межах своєї компетенції при й мають самостійні управлінські рішення. Ці ради і комітети можна розглядати не тільки як робочі органи уряду, а і як допоміжні структури при президенті і прем`єр-міністрі. В деяких випадках вони можуть навіть підміняти Раду міністрів.

Нарешті, аналізуючи особливості організації виконавчої влади в США, необхідно вказати на існування різноманітних і численних федеральних органів, які не входять до названих структур, самі не складають єдину структуру і діють самостійно під загальним керівництвом президента. Це адміністративні, регулюючі агентства тощо. Частина з них утворюється на основі актів Конгресу, а їхні керівники відіграють не менш важливу роль ніж міністри. Про це свідчить той факт, що вони запрошуються на засідання кабінету. Важливе місце в системі виконавчої влади займають і так звані президентські комісії, які, як правило, утворюються актом глави держави. В багатьох випадках керівники таких комісії призначаються з “поради і згоди” Сенату. Ці органи виконують різноманітні функції за дорученням президента.

# ГЛАВА ДЕРЖАВИ

## ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ ГЛАВ ДЕРЖАВ

Одним із найважливіших елементів державного механізму є глава держави. Глава держави - це особа, яка займає формально вище місце в структурі державних інститутів і водночас здійснює функцію представництва самої держави в цілому. З іншого боку, глава держави розглядається як один з її вищих органів.

У країнах з монархічними формами державного правління главою держави є монарх, з республіканськими - президент.

Особливістю конституційного статусу монарха є наслідування його влади представниками правлячої династії. Порядок престолонаслідування, як правило, визначається конституціями. У розвинутих країнах з парламентарно-монархічною формою правління прийнято три системи престолонаслідування: салічна (Бельгія, Норвегія і Швеція), кастильська (Велика Британія, Данія та Іспанія), і австрійська (Нідерланди та Японія). За салічною системою, наслідування престолу здійснюється тільки чоловіками у порядку первородства. Кастильська система віддає перевагу чоловікам, хоча визнає право наслідування престолу і за жінками. Австрійська ж система зумовлює наявність такого права у жінок лише в тому випадку, коли відсутні законні претенденти чоловічої статі. Питання престолонаслідування лише зовні є малозначущими. Від їх рішення може залежати політична доля самої монархії. Історії відомі випадки виникнення кризових і навіть конфліктних ситуацій у суспільстві в наслідок вакантності престолу монарха.

Сама ж вакантність престолу, незалежно від її причин, завжди має певні юридичні наслідки. Одним із таких наслідків може бути встановлення регентства, тобто тимчасового правління іншої особи або групи осіб (регентської ради) замість монарха. Конституції багатьох парламентарних монархій регламентують порядок встановлення регентства та його здійснення. Регентство може бути встановлене і за умов тимчасової недієздатності монарха, його малолітства та в деяких інших випадках. Іноді воно виконує роль гнучкого політичного інституту.

Конституції більшості парламентарних монархій відносять вирішення питання про заміщення вакантного престолу монарха за умов відсутності законних спадкоємців до компетенції парламентів. Усунення монарха з престолу юридичними засобами практично неможливе, але його можна примусити відректися. Новітня історія знає чимало випадків, коли монарх усувався з престолу, по суті, насильницьким шляхом за наслідками кардинальної ломки політичної системи і змінення форми правління.

До особливостей конституційного статусу монарха слід також віднести наявність у нього особових прав, пільг і привілеїв. Серед них можна виділити право на титул. У розвинутих країнах прийнято такі титули монархів, як імператор, король, великий герцог і князь. Одним з особових прав монарха є право на державне утримання за рахунок цивільного листа. Ще однією особливістю статусу монарха є те, що в конституціях окремих країн встановлюється вимога належності монарха до офіційної церкви (Велика Британія, Данія, Норвегія, Швеція).

У президентських республіках і країнах із змішаною республіканською формою правління глава держави обирається шляхом проведення загальних виборів. Ці вибори звичайно мають прямий характер, хоча зустрічаються і винятки (США).

Для обрання на посаду президента практично в усіх країнах встановлено більш високий віковий ценз, ніж для пасивного виборчого права на парламентських виборах. Найчастіше це 35 років (Австрія, Ірландія, Ісландія, Португалія, більшість країн Західної та Східної Європи, США та інші президентські республіки). Нерідко встановлюється вищий ценз - 40 років (Болгарія, Греція, Естонія, Латвія, Литва, Македонія, Чехія, Німеччина), іноді - навіть 50 років (Італія). З іншого боку, у Франції віковий ценз для кандидатів у депутати нижньої палати та у президенти збігається і становить 23 роки.

Строк повноважень президентів, як правило, варіюється від 4 до 7 років. Зокрема, чотирирічний строк встановлений у конституціях Ісландії, Молдови, Росії, Румунії, Угорщини і США, п`ятирічний - Греції, Індії, Португалії, Німеччини, більшості країн Центральної і Східної Європи, а також тих, що утворились на теренах колишнього СРСР, шестирічний - Австрії, Мексики і Фінляндії, семирічний - Ірландії, Італії, Франції.

Конституції багатьох країн встановлюють обмеження на переобрання президента. В Мексиці не допускається навіть повторне переобрання однієї і тієї ж особи. В Ірландії, США і в багатьох інших країнах одна особа не може бути обрана президентом більше ніж два рази. В Австрії і Німеччині, а також у більшості країн Східної і Центральної Європи, можливим визначається тільки одне переобрання президента після закінчення першого строку його перебуванні на посаді.

До особливостей конституційного статусу глави держави в деяких парламентарних республіках і республіках із змішаною формою правління віднесене те, що тут утворюються спеціальні органи, покликані сприяти реалізації президентами своїх найголовніших повноважень. Назва цих органів - державна рада (Ірландія і Португалія) і рада республіки (Греція).

# Література

В.Шаповал “Вищі органи сучасної держави”; “Програма Л”, Київ, 1995р.

В.А. Четвернин “Демократическое конституционное государство: введение в теорию”; Москва,1993

“Конституционное (государственное) право зарубежных стран” отв. ред. Б.А. Страшун, т. 1-2 [Андреева Г.Н., Андреева И.А., Будагова А.Ш. и др.]; “БЕК”, Москва, 1996

Чиркин В.Е. “Элементы сравнительного госдарствоведения”; Москва, 1994

“Врядування у Сполучених Штатах: нарис”, Інформаційне Агентство США (ЮСІА)

“Факти про Німеччину”, ред. А. Гоффман; ”Соціететс”, Франкфурт-на-Майні, 1993р.

Ю. Димитров “Адміністративна юстиція - атрибут демократичної правової держави”, ж. “Право України”, 1996 р., №4

Старилов Ю.Н. “Институты государственной службы: содержание и структура”, ж. ”Государство и право”, 1996 г., №5